

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Région Guadeloupe

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 10 juillet 2019.

Destiné à recevoir la réponse des personnes destinataires, il est confidentiel

Parc d'activités La Providence – Kann'Opé – Bât. D - CS 18111 – 97181 LES ABYMES CEDEX
Tél. 05 90 21 26 90 – Courriel : « *antillesguyane@crtc.ccomptes.fr* »
Site internet : « *www.ccomptes.fr/guadeloupe-guyane-martinique* »

AVANT-PROPOS

Le présent rapport d'observations définitives, résultat du délibéré de la chambre après réception des réponses au rapport provisoire, est adressé aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, une réponse supplémentaire qui aura vocation à l'accompagner lorsqu'il sera rendu public. C'est un document confidentiel réservé à ses seuls destinataires, qui doit conserver un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire. Sa divulgation est donc interdite, conformément à l'article L. 241-4 du code des juridictions financières.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a contrôlé les comptes et la gestion du conseil régional de Guadeloupe de l'exercice 2014 jusqu'à la période la plus récente. La chambre a pu accéder à tous les documents demandés et rencontrer tous les agents sollicités, sans difficulté.

Après une analyse des finances de la région, ce contrôle a porté plus spécifiquement sur la mise en œuvre des nouvelles compétences introduites par la loi 2015-991 du 7 août 2015, à savoir, le développement économique et les transports interurbains et scolaires et sur les conséquences de la perte de la *« clause de compétence générale »*. Elle se conclut par une analyse de la gouvernance.

Il résulte de ce contrôle que, de manière générale, les comptes de la région ne sont pas tenus de manière suffisamment fiable, tant sur le plan de la production d'un certain nombre de documents obligatoires que sur celui du respect de procédures de gestion. Les observations déjà formulées dans ce domaine par la chambre à l'issue du précédent contrôle n'ont guère été appliquées.

En raison de ressources abondantes, la situation financière de la région est saine aujourd'hui mais elle est menacée par des charges de fonctionnement qui ponctionnent excessivement et de plus en plus son potentiel d'autofinancement. L'amélioration des marges de manœuvre en 2016 et en 2017 a été rendue possible par une relative retenue sur l'endettement et, donc, sur les frais financiers afférents. Le redressement de l'excédent brut de fonctionnement est conditionné par des économies significatives sur la masse salariale, en forte hausse sur toute la période analysée. En attendant, la modération du programme d'investissements permettra de ne pas dégrader la capacité de remboursement de la collectivité et d'améliorer sa signature bancaire.

La région a signé avec l'Etat, en juillet 2018, un contrat dit de « *Cahors* » ayant pour objectif de modérer la croissance des dépenses de fonctionnement des collectivités et de récompenser les efforts réalisés en ce domaine. Avec un an de recul, il apparaît qu'elle aurait dû subir une ponction sur ses recettes fiscales dès le compte administratif 2018 et qu'elle s'expose à une telle pénalité en 2019 et en 2020, en raison de l'augmentation de ses charges au-delà du plafond contractualisé, malgré un calcul large et bienveillant des dépenses de fonctionnement « exceptionnelles » ou « non récurrentes », exclues du calcul de l'augmentation.

La région Guadeloupe doit aussi procéder à une revue générale de ses politiques ou actions publiques afin de supprimer celles qui ont perdu leur base juridique en raison de la suppression de la clause de compétence générale.

En sens inverse, les régions disposent désormais d'un ensemble cohérent de compétences qui leur donnent les moyens de conduire des politiques publiques stratégiques. Elles sont ainsi responsables du développement économique.

A ce titre, la région Guadeloupe a établi, fin 2016, son schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDE2I). Curieusement, le contenu de ce document de planification et d'orientation traduit une forme de renonciation de la collectivité régionale à assurer la responsabilité légale prééminente qui lui est dévolue par

rapport aux autres collectivités et à exercer la plénitude de ses compétences dans ce domaine, en renvoyant la définition des mesures pratiques à des conventions territoriales avec les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), ce qui ne correspond pas aux termes de la loi.

Le grand nombre de régimes d'aides économiques institués par la région crée une opacité discriminante, favorable aux entreprises les mieux insérées dans l'environnement régional. Dans ce contexte, bien que non obligatoire, un régime général des aides régionales contribuerait à la transparence de la politique de soutien à l'économie régionale et à leur prévisibilité au bénéfice des opérateurs économiques existants ou potentiels. Le cadre européen que constitue le règlement général des exemptions par catégorie (RGEC), qui autorise des exonérations à l'interdiction des aides d'Etat, ne dispense pas la région de devoir adopter une délibération-cadre pour chacun des régimes d'aide ni de les publier. L'absence d'une telle délibération-cadre pour les montants de subvention les plus importants ouvre la voie à l'arbitraire, biais constaté dans l'attribution des aides.

Le fonds d'intervention régional de Guadeloupe (FIRG) qui devrait financer le capital-investissement, est nettement détourné de sa vocation au profit d'entreprises majoritairement en difficulté, ce qui nuit au tissu économique sain et à une concurrence équitable, en contradiction avec les objectifs de développement économique revendiqués et avec un usage rigoureux des fonds publics.

L'économie guadeloupéenne dépend principalement des flux d'argent public et n'est pas en mesure, aujourd'hui, d'affronter la concurrence européenne ou internationale. La collectivité régionale ne s'est pas dotée d'une stratégie de développement économique et, en particulier, n'a pas défini de priorités pour optimiser l'usage des moyens financiers dont elle dispose qui, s'ils sont abondants, ne sont pas illimités.

La région a un rôle essentiel à jouer en matière de transport, dans un contexte d'embolie routière. Ambitieux, le schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT) voit ses actions se déployer lentement. La région est compétente en matière de routes anciennement « nationales » et de transport vers les îles du sud, mais non pour financer des voyages vers la France euro-continentale. La région a tardé à prendre en compte le transfert de la compétence sur les transports interurbains et scolaires.

Le fonctionnement des instances régionales manque de transparence. Les modifications trop fréquentes de l'organigramme et la mobilité du personnel induite nuisent au bon fonctionnement de l'administration.

Il appartient à l'exécutif de respecter les procédures administratives préparatoires aux délibérations du conseil régional, pour assurer la sécurité juridique et financière de ses décisions, des progrès étant notamment nécessaires dans la motivation des délibérations.

Le directeur général des services n'a pas autorité sur l'ensemble de l'administration du conseil régional. L'effectif des collaborateurs de cabinet du président du conseil régional est largement excessif par rapport au contingent autorisé. L'inspection générale régionale, peu productive, est fortement surdimensionnée.

RECOMMANDATIONS

—

Recommandation n°1 : *[Régularité]* Compléter les informations obligatoires du compte administratif et veiller à sa parfaite correspondance avec le compte de gestion.

Recommandation n°2 : *[Régularité]* Respecter la date limite de la journée complémentaire pour le rattachement des charges et produits à l'exercice.

Recommandation n°3 : *[Régularité]* Améliorer la tenue de l'actif et tenir à jour le patrimoine (suivi des créances irrécouvrables et des provisions pour dépréciation, régularisation des AP/AE inutiles ou en doublon, apurement des comptes 23, amortissements).

Recommandation n°4 : *[Régularité]* Solder les opérations anciennes du compte 454 « Travaux effectués d'office pour tierces personnes ».

Recommandation n°5 : *[Performance]* Anticiper la préparation et affiner le suivi du budget, disposer d'un plan de trésorerie ; ajuster la réalisation des emprunts au besoin de financement des opérations et au besoin de trésorerie.

Recommandation n°6 : *[Régularité]* Veiller à la motivation précise et circonstanciée des délibérations dans tous les cas où la loi l'exige, des délibérations portant sur des compétences partagées et de celles par lesquelles la région exerce le rôle de chef de file.

Recommandation n°7 : *[Régularité]* Retirer les délibérations privées de base juridique à la suite de la perte de la clause générale de compétence.

Recommandation n°8 : *[Régularité]* Mettre en conformité les régimes d'aide de la région avec la législation et la réglementation, depuis leur conception, leur présentation formelle et leur publication jusqu'au processus de réception des demandes et de décision.

Recommandation n°9 : *[Régularité]* Contrôler le strict respect de l'objet social de la SEM Patrimoniale et les prises de risques financiers.

Recommandation n°10 : *[Régularité]* Supprimer le FIRG ou le mettre en conformité, sur le fond et sur la forme, avec ses règles statutaires et avec le cadre européen.

Recommandation n°11 : *[Régularité]* Constater comptablement les prises de participations, les prêts et les pertes du FIRG dans les comptes de la région.

Recommandation n°12 : *[Régularité]* Cesser la pratique des collaborateurs occultes de cabinet, en ramenant le nombre de collaborateurs sous le plafond légal.

Recommandation n°13 : *[Performance]* Etablir périodiquement un rapport d'évaluation des régimes d'aides aux entreprises, quantitatif et qualitatif, et le soumettre au conseil régional.

Recommandation n°14 : *[Régularité]* Respecter les prérogatives du directeur général des services, en prenant appui sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 26 janvier 2011, *Assemblée de la Polynésie française*.

Recommandation n°15 : *[Performance]* Sécuriser juridiquement et budgétairement les délibérations en soumettant les projets correspondants au visa préalable des directions administratives concernées.

INTRODUCTION

Ordonnateurs :

- Mme Josette BOREL-LINCERTIN, du 1er janvier 2014 au 1er mai 2014 ;
- M. Victorin LUREL, du 2 mai 2014 au 31 décembre 2015 ;
- M. Ary CHALUS, depuis le 1er janvier 2016.

Rappel de procédure

La chambre régionale des comptes de la Guadeloupe a inscrit à son programme de 2018 le contrôle des comptes et de la gestion de la région Guadeloupe pour les exercices 2014 à 2018, conformément aux dispositions de l'article L. 211-4 du code des juridictions financières (CJF). L'ouverture du contrôle a été signifiée aux ordonnateurs en fonctions durant la période contrôlée, par courriers en date du 20 février 2018. L'entretien d'ouverture du contrôle s'est tenu le 28 février 2018 avec M. Guy LOSBAR, premier vice-président du conseil régional, en l'absence de M. Ary CHALUS, président, empêché.

Aux termes de l'article L. 211-3, alinéa 3, du même code, *« l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations. »*

Les entretiens de fin d'instruction, prévus à l'article L. 243-1 du même code, ont eu lieu le 14 juin 2018 avec M. Ary CHALUS, président en exercice, le 15 juin 2018 avec M. Victorin LUREL et le 18 juin 2018 avec Mme Josette BOREL-LINCERTIN.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 22 novembre 2018, un rapport d'observations provisoires qui a été transmis à l'ordonnateur le 4 mars 2019. Des extraits ont été adressés aux anciens ordonnateurs, ainsi qu'à 19 personnes physiques ou morales mises en cause. Les destinataires disposaient de deux mois pour adresser leur réponse à la chambre.

Tableau n° 1 : Contradiction avec les ordonnateurs en fonctions durant la période sous contrôle

Ordonnateur	Date d'envoi du ROP	Date de notification	Date limite de réception de la réponse (jour ouvrable)
Mme Josette BOREL-LINCERTIN	4 mars 2019	22 mars 2019	22 mai 2019
M. Victorin LUREL	4 mars 2019	4 mars 2019	6 mai 2019
M. Ary CHALUS	4 mars 2019	4 mars 2019	6 mai 2019

Source : chambre régionale des comptes

M. Victorin LUREL a demandé, le 1er mai 2019, à accéder aux pièces fondant les observations concernant sa gestion. Le caractère tardif de cette demande n'a pas permis qu'elle puisse être satisfaite avant la date limite de réponse qui lui était impartie.

Le 2 mai 2019, l'ordonnateur en fonctions a demandé un délai complémentaire au délai de deux mois ouvert par l'article L. 243-2 du CJF, jusqu'au 10 mai 2019, délai qui lui a été accordé.

Les réponses des ordonnateurs ont été adressées à la chambre le 6 mai 2019 en ce qui concerne M. LUREL, le 10 mai 2019 en ce qui concerne M. Ary CHALUS, le 23 mai 2019 en ce qui concerne Mme BOREL-LINCERTIN.

Huit mis en cause ont par ailleurs adressé une réponse à la chambre dans le délai légal de deux mois.

M. LUREL, M. CHALUS et M. JABOL, président-directeur général de la Société Antilles-Guyane d'investissement et de participation (SAGIPAR) mise en cause, ont demandé l'audition prévue aux articles L. 243-3 et R241-28 du CJF. L'audition de M. LUREL a eu lieu le 29 mai 2019 au matin. L'audition de M. CHALUS a eu lieu le 29 mai 2019 après-midi. L'audition de M. JABOL a eu lieu le 2 juillet 2019.

Dans sa séance du 10 juillet 2019, la chambre a arrêté les observations définitives ci-après développées.

Le présent rapport est communiqué à l'ordonnateur en fonction. Des extraits les concernant sont envoyés aux deux précédents ordonnateurs et aux mis en cause. Ces destinataires disposent d'un délai d'un mois pour, s'ils le souhaitent, y apporter une réponse qui engagera leur seule responsabilité.

Le rapport d'observations définitives, comportant les réponses jointes, sera communiqué à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion et donnera lieu à un débat. Jusqu'à cette date, le rapport d'observations de la chambre demeurera couvert par la confidentialité à laquelle sont tenus les destinataires et mis en cause.

I. LES RECOMMANDATIONS PRECEDENTES DE LA CHAMBRE PEU PRISES EN CONSIDERATION

I. 1. SUR 14 RECOMMANDATIONS ISSUES DU RAPPORT PRECEDENT DE LA CHAMBRE, SEULEMENT TROIS ONT ETE COMPLETEMENT MISES EN ŒUVRE

I.1. 1. La plupart des observations portant sur la fiabilité des comptes et sur l'information budgétaire n'ont pas été mises en œuvre

Le rapport d'observations de 2014 comportait un chapitre relatif à la fiabilité des comptes et à la qualité de l'information financière. La plupart des observations formulées n'a pas été mise en œuvre par la région.

Le tableau figurant en annexe n° 1 présente le détail des recommandations et la suite qui a été réservée à chacune d'elle. Certaines de ces recommandations remontent à un rapport antérieur au précédent et ont été réitérées.

La région s'est engagée par écrit, dans sa réponse aux observations provisoires, à mettre en œuvre immédiatement une grande partie des observations de la chambre. La chambre

prend acte de cet engagement et a actualisé autant que possible ses observations au vu des justifications produites

I.1. 2. Des observations en matière de formation professionnelle laissées sans suite

La chambre avait formulé dans son précédent rapport d'observations plusieurs observations importantes en matière de formation professionnelle, qui ont été inégalement mises en œuvre.

La région en prend acte dans sa réponse et souligne qu'elle a entamé et poursuivra la mise en œuvre des exigences de qualité de la formation et de rénovation de l'ingénierie et de l'approche pédagogique. Elle veillera par ailleurs à définir les conditions de l'évaluation, incluant des indicateurs de résultats pertinents et mesurables, du contrat de plan régional de développement des formations et d'orientation professionnelles (CPRDFOP) adopté en décembre 2016.

I. 2. DES INSUFFISANCES EN MATIERE D'INFORMATION OBLIGATOIRE ET EN MATIERE DE GESTION

I.2. 1. Dans la présentation du compte administratif

I.2.1. 1. L'absence de certaines annexes obligatoires

L'instruction budgétaire et comptable M 71 définit dans son tome 2 – titre 1 – chapitre 4 « *Contenu et présentation* » la présentation des documents budgétaires soumis au vote du conseil régional, qu'ils soient votés par nature ou par fonction. Les documents budgétaires se présentent toujours selon une structure identique : informations générales, présentation générale et éléments soumis au vote de l'assemblée. Une quatrième partie est constituée des annexes destinées à compléter l'information des élus et des tiers sur certains éléments patrimoniaux ou sur les engagements de la région, ainsi que sur les services non individualisés qu'elle gère et sur les établissements publics.

Le contrôle a révélé, tout au long de la période sous revue, l'absence de quinze annexes au budget primitif présenté au vote de l'assemblée délibérante. Ces annexes sont essentielles à la transparence de l'information.

Quatre autres annexes sont incomplètes de 2014 à 2017. La région les a complétées dans le compte administratif de 2018 (CA 2018) présenté au vote.

I.2.1. 2. Des informations obligatoires et importantes manquantes

L'information délivrée par l'ordonnateur sur les participations régionales dans divers organismes est incomplète (annexe IV. D. 2.1 du compte administratif). Le compte de gestion comptabilise un total de 13 412 759,28 € au 31 décembre 2017. Le CA 2018 a corrigé l'annexe correspondante et a porté ce total à 27 719 333,07 € qui ne correspond pas, cependant, aux écritures comptables enregistrées au compte de gestion. En outre, le fonds d'intervention régionale de la Guadeloupe (FIRG) n'étant pas doté de la personnalité juridique, les prises de participation de la région à ce titre doivent figurer dans le compte administratif.

La région est membre d'établissements publics : le parc national de la Guadeloupe, l'établissement public foncier local de Guadeloupe (EPFL), l'office de l'eau, l'université des Antilles, Guadeloupe-Formation et le comité du tourisme des îles de Guadeloupe (CTIG).

La région a créé en 2010 l'établissement public à caractère administratif (EPA), Guadeloupe-Formation, dont la transformation en établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) au 1er janvier 2018 par délibération du conseil régional, a été invalidée par décision judiciaire du 20 décembre 2018.

La région a créé, avec le département, l'EPIC du comité du tourisme les îles de Guadeloupe (CTIG) qui était une association jusqu'au 31 décembre 2017.

La région est membre de groupements d'intérêt public : le « Centre d'imagerie moléculaire de la Guadeloupe » (CIMGUA, dont l'objet est la gestion du cyclotron) et le « Réseau et actions de santé publique en Guadeloupe » (RASPEG).

En 2014, 2016 et 2017, les documents budgétaires de la région n'ont pas fait état de délégation de service public. Or, la région délègue le service public de construction et d'exploitation d'un câble sous-marin de télécommunication à haut débit, confié en 2004 à la société Global Caribbean Network pour 20 ans. Cette délégation a été mentionnée au CA 2018, pour un montant de 6 993 632 €.

Pour les mêmes exercices, la région omet de signifier qu'elle adhère à trois syndicats mixtes ouverts : le syndicat de valorisation des déchets de la Guadeloupe (SYVADE), le syndicat mixte des transports du Petit-Cul-de-Sac-Marin (SMTPCSM ou, plus simplement, SMT), le syndicat mixte Routes de Guadeloupe (SMRG).

I.2.1. 3. Des états de la dette inexacts

L'état de la dette de la région, joint en annexe du compte administratif, ne correspond pas au solde de la dette, enregistré au compte de gestion du comptable : l'écart s'élève à 44,2 M€ au 31 décembre 2017. De même, un écart de 17,2 M€ entre les deux comptes, au 31 décembre 2017, affecte la dette pour marchés d'entreprise de travaux publics (METP). La région et le payeur régional ayant identifié une erreur au compte de gestion correspondant aux emprunts contractés avant 2006, la chambre les invite à y remédier.

I.2.1. 4. Une information sur les avantages consentis incomplète

Les avances remboursables accordées par la région représentent 1,3 M€ au 31 décembre 2017. Dans son précédent rapport, la chambre relevait que les annexes n'étaient pas jointes au compte administratif. La région a tenu compte de cette observation.

Jusqu'en 2017, la région n'a pas respecté l'obligation de produire l'annexe relative aux concours en nature apportés à des tiers (CGCT, art. L. 4313-2). Le compte administratif de l'exercice 2018 a apporté l'indication précise des prestations accordées en nature, même si l'équivalent financier des avantages en nature n'est pas systématiquement évalué. Il restera donc à compléter ces évaluations financières pour le prochain compte administratif.

I.2.1. 5. Des informations sur les dépenses de formation professionnelle des jeunes non détaillées

L'annexe présentant l'évolution des dépenses consacrées à la formation professionnelle des jeunes n'a pas été convenablement renseignée jusqu'en 2017. Au CA 2018, les précisions attendues sont apportées, à l'exception de la ligne relative à l'effort propre de la région, qui dépense 6 M€ de moins qu'elle ne perçoit au titre des ressources affectées.

Recommandation n°1 :	**Compléter les informations obligatoires au compte administratif et veiller à sa parfaite concordance avec le compte de gestion**

I.2. 2. Dans la gestion financière et comptable

I.2.2. 1. Un rattachement des charges et des produits qui ne respecte pas la date limite de la journée complémentaire

L'examen des comptes montre que la région pratique le rattachement des charges et des produits à l'exercice pour les dépenses et les recettes non suivies en autorisation d'engagement et crédit de paiement (AE/CP). Auparavant, le rattachement n'était pas pratiqué. La date limite de la journée complémentaire doit cependant être respectée.

Recommandation n°2 :	**Respecter la date limite de la journée complémentaire pour le rattachement de l'ensemble des charges et produits à l'exercice**

I.2.2. 2. Des titres et des mandats restant à émettre pour des sommes importantes

Un certain nombre de recettes sont perçues avant émission du titre et des dépenses payées avant émission du mandat. Il s'agit, par exemple, de prélèvements automatiques au profit d'EDF. Pour autant, les titres et mandats correspondant doivent être émis rapidement pour permettre l'imputation de ces recettes et dépenses au budget.

Or, les états de solde du comptable (compte 472 « *Dépenses à classer ou à régulariser* ») au 19 septembre 2018 font apparaître des dépenses avant mandat pour 2 186 431 €, dont 1 272 773 € antérieurs au 1er janvier 2016 et remontant jusqu'à 2006. La collectivité, assistée du comptable, doit sans tarder achever ce travail de régularisation.

I.2.2. 3. Des retards sensibles, en cours de résorption, dans la perception de loyers

La région est propriétaire d'un patrimoine significatif. Elle possède 166 ha de bois et forêts, 1 971 ha de terrains agricoles, 70 bâtiments administratifs, scolaires, culturels, sportifs ou divers (quatre villas) pour une surface totale (emprise et surface bâtie) incomplètement répertoriée. Certaines de ces propriétés sont louées, notamment à des entreprises.

La chambre avait signalé, dans son rapport d'observations de 2014, que la région devait veiller à la perception de ses loyers. Si les titres ont bien été émis, l'ancien ordonnateur a refusé au comptable l'autorisation de poursuite de cinq redevables, pour 29 titres émis de 1999 à 2013. Le nouvel exécutif régional a autorisé le comptable à diligenter des

poursuites étendues. La région et le comptable ont commencé à traiter ces situations anciennes, dont les restes à recouvrer atteignaient encore 1 914 031 € le 25 mai 2019.

I.2.2. 4. Des provisions pour dépréciation d'actif insuffisantes

Le précédent contrôle avait mis en exergue des manquements concernant la tenue de l'actif de la région. Le recensement des créances irrécouvrables et la constitution de provisions pour dépréciation d'actifs restent défaillants. La région a cependant provisionné deux risques pour un montant de 4 125 000€ au titre des litiges et contentieux, sur 83 contentieux encore pendants à fin 2018.

Le solde du compte 2741 « *Prêts aux collectivités et groupements* » du compte de gestion de l'exercice 2017 présente un solde erroné. Il n'a été actualisé qu'en juin 2019 du solde d'avances exceptionnelles accordées en 2002 à plusieurs collectivités. Au 31 décembre 2018, demeure la somme de 698 686,33 € à recouvrer sur la communauté de communes de Marie-Galante.

Les avances remboursables de l'annexe B6 ne figurent pas systématiquement au compte de l'exercice au titre duquel elles ont été accordées.

La région ne délibère pas régulièrement sur les propositions d'admissions en non-valeur introduites par le comptable. Le conseil régional l'a fait en 2013 et en 2016 mais les ordonnateurs n'ont pas donné suite aux propositions du comptable en 2014, 2015, 2017 et 2018. Le refus d'admission en non-valeur des créances irrécouvrables rend insincère, en l'enjolivant, le résultat apparent de la collectivité. La région a ouvert 1 500 000 € au BP 2019, afin de poursuivre les apurements en liaison avec le comptable.

I.2.2. 5. Des engagements pluriannuels mal gérés

Le précédent rapport de la chambre recommandait un toilettage régulier des autorisations d'engagement votées.

Les autorisations d'engagement (AE) en matière de fonctionnement et les autorisations de programme (AP) pour l'investissement fixent les plafonds de dépenses des engagements juridiques à venir. Les crédits de paiement (CP) représentent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AP et des AE.

L'annexe IV.C7 des comptes administratifs 2014 à 2017 présente des incohérences, trois colonnes étant fausses. Cette anomalie a été corrigée au CA 2018. Désormais, le montant réel des engagements de la région est connu. Au 31 décembre 2018, le stock s'élève à 790 M€ d'AE et à 1,488 Md€ d'AP dont les plus anciennes datent de 2006.

Le règlement financier de la région ne prévoit pas de limitation de durée pour ses AE et AP (à l'exception des AP et AE annuelles). La région a ainsi constitué un stock d'AP et d'AE considérable, privant de signification cette quantification des engagements juridiques potentiels de la région votés par le conseil régional.

De manière générale, cet outil budgétaire et comptable n'est pas maîtrisé par l'administration régionale. Des AP en doublons ou en triplons portent le même libellé ou ont le même objet ; des AP ne portent sur aucun engagement réel ; des CP sont imputés

au choix parmi des AP possibles. La région a lancé le chantier de toilettage, à peine entamé puisque quatre AP seulement ont été supprimées en 2018. Le nombre d'AP et d'AE et le montant total des engagements continuent de croître.

L'apurement du stock d'AP/AE est indispensable et conditionne l'intérêt de l'outil de pilotage que constituent ces instruments au service de l'exécution budgétaire pluriannuelle, qui n'est efficace que dans la mesure où les programmes sont rigoureusement suivis et tenus à jour.

I.2.2. 6. Des comptes d'immobilisations non tenus à jour

Le précédent rapport avait mis en exergue un important retard dans la tenue de la comptabilité patrimoniale de la région, retard de nouveau constaté. Au 31 décembre de chaque exercice sous revue, le stock comptable demeure important.

Tableau n° 5 : Comptes d'immobilisation au 31 décembre (montants en euros)

	2014	**2015**	**2016**	**2017**
2031 « *Etudes* »	93 176 507,50	111 183 795,96	118 141 001,86	130 179 022,85
2033 « *Frais d'insertion* »	1 477 337,28	1 597 730,22	1 649 910,22	1 704 124,67
2313 « *Constructions* »	163 461 813,68	202 891 989,63	216 210 889,82	230 468 901,84
2314 « *Constructions sur sol d'autrui* »	61 750 156,31	68 590 674,69	78 737 835,14	88 433 272,43
2317 « *Agenct et aménagts de terrains* »	133 726 537,96	133 726 537,96	133 726 537,96	133 726 537,96
Total	**453 592 352,73**	**517 990 728,46**	**548 466 175,00**	**584 511 859,75**

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion de la région

La région a l'obligation de tenir à jour son patrimoine et de veiller à ce que l'ensemble des amortissements soit pratiqué. Pour ce faire, les soldes des comptes 2031 et 2033 doivent être régulièrement apurés. Or, aucun transfert n'a été enregistré depuis 2014 et le travail entamé en avril 2018 n'a pas abouti. Par ailleurs, si l'inventaire a été réalisé, l'état de l'actif n'est pas mis à jour à la sortie des biens du patrimoine. Cette situation concerne aussi les biens en cours d'amortissement. La dotation aux amortissements s'en trouve faussée.

Recommandation n°3 : Améliorer la tenue de l'actif et tenir à jour le patrimoine. Il s'agit notamment du suivi des créances irrécouvrables, des provisions pour dépréciation, de la régularisation des AP/AE inutiles ou en doublon, de l'apurement des comptes 23, de la sincérité du régime des amortissements.

I.2.2. 7. Des opérations anciennes inscrites au compte 454 « *Travaux réalisés pour le compte de tiers* » non encore soldées

En dépit des remarques formulées à l'occasion du précédent contrôle, la région n'a effectué, de 2006 à 2019, aucune opération visant à solder le compte 454 « *Travaux effectués d'office pour tierces personnes* ». La région a pris deux arrêtés, CR/19-43 et 44, le 20 juin 2019, créditant ce compte de 716 M€, sur les 739 M€ à solder. A la date de fin de l'instruction, le payeur n'avait pas encore examiné les pièces justificatives pour admettre la prise en charge de ces opérations d'ordre non budgétaires.

L'annexe obligatoire IV.B 5 qui rend compte des opérations pour compte de tiers ne figure pas au compte administratif. En son absence, il n'est pas possible de vérifier l'existence de recettes gageant ces dépenses, faisant ainsi peser sur la région un risque de perte du même montant.

Recommandation n°4 :	**Solder les opérations anciennes du compte 454 « *Travaux effectués d'office pour tierces personnes* »**

I.2.2. 8. Des insuffisances durables qui affectent la fiabilité des comptes de la région

La chambre avait déjà formulé en 1999, en 2005 et à nouveau en 2014 des observations relatives à la fiabilité des comptes de bilan et des comptes de charges : les listes incomplètes des concours aux associations et des participations ou le non-respect du cadre légal par les autorisations de programme, par exemple. La persistance d'une telle situation, signalée à plusieurs reprises par la chambre, n'est pas compréhensible.

I. 3. UN AVIS BUDGETAIRE NON SUIVI D'EFFET

De manière générale, les avis de la chambre régionale des comptes pour dépense obligatoire ont été suivis d'effet, à l'exception de l'avis n° 2017-0011 du 9 février 2017, par lequel la chambre a confirmé le caractère obligatoire d'une dépense consistant en une subvention promise par la région au lycée de Baimbridge et au lycée des métiers de l'hôtellerie, pour un montant de 24 865,65 €. A ce stade, la dépense obligatoire n'est pas honorée, ce qui est anormal, sinon inacceptable.

II. DES MARGES DE MANŒUVRE FINANCIERES MENACEES A COURT TERME

II. 1. DES RESSOURCES ELEVEES MAIS UNE EVOLUTION MOINS FAVORABLE QUE CELLES DES AUTRES REGIONS

La région a bénéficié de 293,6 M€ de recettes réelles de fonctionnement (RRF) en 2018.

Tableau n° 6 : Produits de fonctionnement sauf 775, 776 et 777 (montants en euros)

	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**Evol. annuelle moyenne 2018/2014**
Produits d'exploitation	1 282 457	1 109 117	2 479 588	2 159 386	2 341 548	16,2 %
Impôts directs	13 690 543	12 991 722	14 108 749	27 264 563	28 218 375	19,8 %
Autres impositions	171 661 575	146 268 398	159 820 094	153 773 910	172 028 191	0,06 %
Fiscalité reversée	5 956 280	5 259 661	5 818 475	5 898 446	6 531 438	2,3 %
Dotations et participations	78 820 506	97 153 503	97 474 982	95 273 868	82 459 877	1,1 %

Produits exceptionnels	2 130 585	4 814 148	860 907	5 678 868	1 631 228	-6,4 %
Autres produits	801 631	5 831 858	645 481	742 838	35 696	-18,7 %
Total : produits de fonctionnement	**274 343 577**	**273 428 407**	**281 208 277**	**290 791 878**	**293 562 352**	**1,7 %**

Compte 775 : « Produits des cessions d'immobilisations »
Compte 776 « Différences sur réalisations (négatives) reprises au compte de résultat »
Compte 777 « Quote-part des subventions d'investissement transférée au compte de résultat »
Source : comptes administratifs et comptes de gestion de la région

L'autonomie financière des régions, au sens des articles L. O. 1114-2 et 1114-3 du CGCT est définie comme le produit des impositions de toutes natures dont l'assiette, le taux ou le tarif (ou une part locale d'assiette) peuvent être fixées par elles, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs. Le taux d'autonomie se calcule par le rapport entre les ressources propres ci-dessus définies et la totalité des ressources, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation, et des transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie.

L'autonomie financière de la région Guadeloupe s'élève en 2018 à 209,5 M€. Cette autonomie progresse de 61,24 % en 2014 à 71,36 % en 2018. Cependant, cette autonomie doit être relativisée car les marges de décision de la région sur ses recettes fiscales sont très réduites puisqu'elle n'a plus le pouvoir d'en fixer l'assiette ni, le plus souvent, le taux.

En 2018, la région Guadeloupe a perçu 742,91 €/hab. de recettes réelles de fonctionnement contre 357 €/hab. en moyenne dans l'ensemble des régions françaises (dernière année disponible : 2016).

La région Guadeloupe bénéficie ainsi d'une recette presque double, par habitant, par rapport à la moyenne par habitant des régions françaises, ce supplément atteignant 150 M€ sur un an. Ce niveau de recettes s'explique par le volume particulièrement important de ses recettes fiscales, notamment indirectes (364 €/ habitant en 2016 contre 164 pour la moyenne des régions), et par les dotations qu'elle reçoit de l'Etat.

Parmi les régions d'outre-mer, la région Guadeloupe dispose de davantage de recettes par habitant que La Réunion (598 €/hab.). Ensemble, la région et le département de la Guadeloupe ont bénéficié en 2016 de 2 366 € de recettes par habitant contre respectivement 2 033 € et 2 302 € pour les collectivités territoriales uniques de Guyane et de Martinique.

Les produits des régions ont augmenté en moyenne de 17,1 % sur la période sous revue, en raison de l'évolution de la répartition de la CVAE, tandis que ceux de la région Guadeloupe n'ont progressé que de 6 %, les recettes fiscales peu dynamiques étant le reflet de la faiblesse de la croissance guadeloupéenne depuis la crise de 2008.

II.1. 1. Les contributions directes

La fiscalité directe se compose de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER).

Avec 27,2 M€ en 2017 et 28,2 M€ en 2018, la fiscalité directe représente 9,4 % des recettes réelles de fonctionnement (RRF) de la région. Ces impôts économiques sont une ressource particulièrement dynamique sur la période (+ 19,8 %/an). Cependant, la région ne maîtrise pas ces recettes fiscales : elle n'en vote ni l'assiette ni le taux.

S'agissant de l'IFER, la région a perçu 2,497 M€ en 2018, en recul de 16,6 %. A l'inverse, la CVAE a connu une progression importante (+ 240 % sur la période), passant de 10,69 M€ à 25,72 M€. La loi de finances pour 2016 a porté de 25 à 50 % la part du produit de la CVAE allouée aux régions et réduit corrélativement celle des départements. La CVAE a ainsi augmenté de 114 % en 2017 par rapport à 2016. Elle représente désormais 91 % des contributions directes perçues par la région.

Cependant, la loi NOTRé a fait porter sur la CVAE la neutralisation du solde des charges et ressources transférées entre départements et régions. En Guadeloupe, à l'issue du chiffrage des transferts, la région doit reverser une part de CVAE au département. La région et le département ne se sont pas encore entendus sur le montant de la dotation de compensation à reverser. Le montant doit donc être arrêté par le préfet. Le chapitre relatif aux transports reviendra sur une erreur dans le calcul du montant des charges transférées, ici corrigé :

Tableau n° 7 : Calcul du montant de CVAE à transférer au département chaque année sur la base de dépenses et recettes de 2016 (montants en euros)

Recettes de CVAE du département en 2016	CVAE 2016 du département sur la base de 23,5 %	Perte de ressources du département	Montant net des charges transférées du département à la région	Attribution de compensation due par la région au département
22 368 673,00	10 838 429,19	11 530 243,81	7 766 788,93	3 763 454,88

Source : chambre régionale des comptes

La région a perçu 11 530 814 € de CVAE en 2016 et 24 702 817 € en 2017. Une fois déduites les charges transférées et la dotation de compensation, le solde se révèle positif pour elle de 2 779 356 €, sous l'effet de la croissance de la CVAE.

II.1. 2. La fiscalité indirecte

La fiscalité indirecte, constituée principalement de l'octroi de mer régional (ODMR) et de la taxe spéciale sur les carburants (TSC) occupe, avec 52,8 % des RRF en 2017, une part prépondérante dans les produits de fonctionnement de la région Guadeloupe.

Cette part a diminué au cours de la période, à la suite d'un changement du périmètre de la contribution au développement de l'apprentissage, à compter de 2015, qui est désormais comptabilisée dans les dotations et participations.

Ayant rapporté 81,1 M€ en 2018, l'octroi de mer régional représente 48,1 % de la fiscalité indirecte. Avec un produit de 54,3 M€, la taxe sur le carburant en représente 31,6 %. Ce sont les deux seules ressources pour lesquelles la région vote un taux : le premier est au plafond légal de 2,5 % pour la plupart des produits, tandis que les taux de la taxe sur les carburants n'ont pas évolué depuis 2007 (0,28 € par litre de gazole et 0,50 € par litre de supercarburant).

A l'exception de l'octroi de mer dont l'assiette a retrouvé une dynamique après la loi n° 2015-762 du 29 juin 2015, les autres recettes fiscales indirectes stagnent ou tendent à diminuer. La région perçoit aussi depuis 2015 une fraction de TICPE (6,1 M€ en 2017) à titre de compensation financière des charges transférées en 2014 : charges de gestion des fonds européens, des formations sanitaires, de la gestion du centre de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS), de la formation professionnelle des détenus, de l'action sociale du personnel de l'équipement.

La suppression de la dotation globale de fonctionnement en 2018 a été compensée par l'attribution aux régions d'une quote-part de TVA (article 149 de la LFI pour 2017), ressource dynamique.

La région n'a pas utilisé le levier de la taxe sur les certificats d'immatriculation (10 M€ en 2017) qui lui permettrait d'attribuer des bonus-malus aux véhicules selon leur degré de pollution. Elle n'a pas, non plus, exploré les possibilités de recettes fiscales supplémentaires que sont la taxe sur les permis de conduire (articles 1599 *terdecies* et *quaterdecies* du CGI) ou la taxe sur les ventes de rhum (article L. 4434-1 du CGCT).

La région se trouve aujourd'hui dans la nécessité d'explorer les hausses fiscales possibles parce qu'elle a choisi de poursuivre des recrutements nombreux et coûteux, en contradiction avec l'évolution de l'ensemble des autres régions.

Tableau n° 8 : Evolution de la fiscalité indirecte (en euros)

	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**Evol. moyenne 2018/2014**
Taxe sur certificats immatriculation	10 159 486	8 626 006	10 659 206	10 063 398	9 496 140	-1,3 %
Taxe sur les carburants	53 893 300	51 759 029	57 533 434	51 728 079	54 332 250	0,2 %
Octroi de mer régional	71 599 067	70 998 932	72 951 465	74 753 026	81 176 365	3,1 %
Taxes additionnelles à l'octroi de douane	1 320 179	1 314 167	1 509 417	1 371 434	1 561 953	4,3 %
Taxes sur les entreprises de transport	2 031 464	2 066 235	2 518 769	2 030 684	1 723 866	-4,1 %
Quote-part de TVA	-	-	-	-	8 098 823	
TICPE		5 696 524	5 914 385	6 112 532	5 951 775	
Taxe d'apprentissage					1 697 001	
Contrib. au développement de l'apprentissage*	32 637 899	5 803 703	8 487 679	6 137 991	6 440 484	-66,6 %
Autres, dont taxe addition. aux droits de mutation**	-	-	-	-	1 549 536	
Total	**171 641 397**	**146 264 598**	**159 574 357**	**152 197 147**	**172 028 191**	**0,06 %**

* *Changement d'imputation comptable en 2015*
** *Net de la contribution au redressement des finances publiques*
Source : comptes de gestion

II.1. 3. La fiscalité reversée à la région

Composée du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), à hauteur de 4,2 M€, et du fonds de péréquation des ressources perçues par les régions, pour 2,3 M€, la fiscalité reversée agit comme un mécanisme de péréquation horizontale entre régions.

La fiscalité reversée, dont la région est bénéficiaire nette pour 2 % de ses produits de fonctionnement, progresse sur la période.

II.1. 4. Les dotations et participations

Les « *dotations* » sont des concours de l'Etat aux collectivités territoriales, notamment la dotation globale de fonctionnement (DGF), jusqu'à sa suppression en 2018, et la dotation globale de décentralisation (DGD).

Les « *participations* » sont des contributions versées par divers tiers, soit en vertu de la réglementation, soit en exécution de contrats ou conventions, soit sur décision unilatérale de la partie versante. Elles se composent du financement d'une quote-part des dépenses de contrats aidés, ainsi que des aides européennes (8,3 M€ de fonds social européen – FSE - en 2017 et 7,5 M€ de fonds européen de développement régional – FEDER -)

A l'inverse de la fiscalité, les dotations et participations semblent avoir progressé de 6,89 % sur la période mais la dotation pour l'apprentissage est passée du chapitre 73 « *Impôts et taxes* » au chapitre 74 « *Dotations et participations* » ; si l'on neutralise ce changement d'imputation comptable, on observe une diminution (- 5,7 %) :

Tableau n° 9 : Dotations et participations reçues par la région Guadeloupe (montants en euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution moyenne 2018/2014
Dotation globale de fonctionnement	14 254 185	12 262 232	10 248 691	8 307 908	0	NP
dont part forfaitaire	*10 747 733*	*8 628 966*	*6 615 425*	*4 674 642*	*0*	
dont part péréquation	*3 506 452*	*3 633 266*	*3 633 266*	*3 633 266*	*0*	
Dotation d'apprentissage et de formation professionnelle	1 614 744	23 624 266	24 105 752	24 707 146	25 589 724	199,0 %
pour comparaison, avec stabilité des méthodes	*31 023 155*	*23 624 266*	*24 105 752*	*24 707 146*	*25 707 146*	*-4,6 %*
Dotation générale de décentralisation	37 603 258	33 110 921	33 991 652	33 601 946	33 804 143	-2,6 %
Participations (Etat, collectivités, fonds européens)	19 607 333	22 249 963	23 218 440	22 584 584	18 769 415	-1,1 %
Compensations, attributions et autres participations*	5 921 711	5 906 120	5 910 447	6 072 283	4 296 595	-7,6 %
Total (avant neutralisation de la dotation d'apprentissage)	**74 787 586**	**97 153 503**	**97 474 982**	**95 273 868**	**82 459 877**	**2,4 %**
Total après neutralisation (année 2014)	**104 195 998**	**97 153 503**	**97 474 982**	**95 273 868**	**82 459 877**	**-5,7 %**

* *net des reversements et restitutions*
Source : comptes de gestion

II. 2. DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT EN FORTE AUGMENTATION

De 2014 à 2018, les dépenses de fonctionnement ont enregistré un taux de croissance annuel moyen de 5,3 %.

Tableau n° 10 : Évolution des dépenses entre 2014 et 2018 (montants en euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution moyenne 2018/2014
Charges de fonctionnement	43 869 350	54 765 708	41 639 583	40 327 480	43 200 515	-3,1 %
dont achats	*17 279 285*	*25 607 147*	*18 226 239*	*15 698 987*	*20 831 041*	*4,8 %*
dont services extérieurs	*14 684 444*	*17 170 777*	*16 064 475*	*17 758 685*	*16 144 802*	*2,4 %*
Charges de personnel	48 445 331	49 902 292	53 443 527	59 571 172	68 956 766	9,2 %
Subventions et contingents	94 115 121	97 821 762	112 619 308	101 153 298	111 070 277	4,2 %
Charges financières	5 338 609	5 090 514	7 090 923	9 279 103	5 118 076	- 1,0 %
Dotations amort. et provis.	44 103 378	57 543 418	62 811 873	63 347 774	75 131 715	14,3 %
Charges exceptionnelles	7 322 482	5 106 936	1 826 491	1 961 686	2 475 694	- 23,8 %
Autres	5 180 726	2 503 890	2 600 000	0,00	77 912	- 65,0 %
Total charges	**248 374 997**	**272 734 519**	**282 031 705**	**275 640 513**	**306 030 958**	**5,3 %**

Source : comptes de gestion

En 2018, la région Guadeloupe a engagé 585 €/hab. de dépenses réelles de fonctionnement (DRF) contre 455 €/hab. en moyenne nationale. Sauf en 2017, l'évolution erratique des charges de la région n'est pas en ligne avec l'évolution nationale mais présente des évolutions propres, liées à ses choix de gestion.

II.2. 1. Les charges générales

Si les charges à caractère général semblent plutôt maîtrisées, celles liées à la nouvelle compétence « *Transport* » n'ont pas toutes été rattachées au compte administratif de 2017. Les crédits nécessaires à la dépense en 2017 ont été inscrits au budget de 2018. Bien que le rattachement de la dépense ne soit pas obligatoire en l'espèce, les 2,8 M€ de dépenses qui n'ont pas été mandatées en 2017 grèvent le budget de 2018.

II.2. 2. Les charges de personnel

La masse salariale a augmenté, en raison de l'accroissement de l'effectif et du coût moyen par agent.

Le niveau très élevé des dépenses de personnel résulte de la combinaison de deux facteurs : l'effectif et le régime indemnitaire dont, principalement, la majoration de traitement des fonctionnaires (voir annexe n° 2). Les charges de personnel régional par habitant s'élèvent en Guadeloupe, en 2014 (119 €), à plus du double du niveau constaté en métropole (45 € par habitant) et au triple en 2017 (148 €).

De 2013 à 2018, les charges de personnel ont augmenté de 42 % (+ 20,5 M€). Elles pesaient 16,7 % des dépenses réelles de fonctionnement en 2013 et en pèsent 22,3 % en 2018.

L'augmentation annuelle moyenne atteint 9,2 % du fait, principalement, des embauches.

II.2. 3. Les contributions et participations aux charges de fonctionnement d'organismes extérieurs

La région participe au financement d'organismes en vertu d'obligations découlant de la loi et d'engagements juridiques qu'elle a conclus : lycées publics et privés (compte 6551 « *Contributions obligatoires* ») et syndicats mixtes dont elle est membre (compte 6561 « *Participations* »).

Les contributions obligatoires et participations ont progressé. Les « *contributions* » résultent d'obligations législatives ou réglementaires ; elles concernent, pour 84 %, les dotations aux lycées publics et privés, la prime aux employeurs d'apprentis, les contributions à des fonds, ainsi que la dotation de compensation au département des charges transférées de CVAE, non encore honorée par la région (voir *infra*). Les « *participations* » correspondent aux adhésions de la région aux syndicats mixtes dont elle est membre (99,8 % des crédits).

A la lecture du tableau qui suit, les participations aux groupements (y compris syndicats) ont augmenté. Le principal bénéficiaire est le syndicat mixte Route de Guadeloupe (SMRG), la région versant une participation de 11,4 M€ pour le fonctionnement courant et les charges de personnel.

Tableau n° 11 : Contributions obligatoires et participations (montants en euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution globale 2018/2014	Évolution moyenne annuelle 2018/2014
Contributions obligatoires	12 161 256	14 453 994	9 931 566	9 905 849	12 928 574	6,3 %	1,5 %
Participations	9 358 379	9 452 966	11 796 870	11 832 004	12 261 016	31,0 %	6,9 %
Total	**21 519 635**	**23 906 960**	**21 728 436**	**21 737 853**	**25 189 590**	**17,0 %**	**4,0 %**

Source : comptes administratifs et comptes de gestion

II.2. 4. Les subventions accordées

La région subventionne des structures publiques et privées, dans des volumes relativement stables, l'année 2014 étant atypique :

Tableau n° 12 : Total des subventions versées, par année (montants en euros)

Subventions	*2013 (pour mémoire)*	2014	2015	2016	2017	2018
d'équipement	*49 360 239*	43 391 594	64 514 787	49 377 960	55 242 038	80 513 483
de fonctionnement	*73 925 997*	56 566 543	57 811 437	75 594 151	68 921 224	75 752 238
Total	***123 286 236***	**99 958 137**	**122 326 225**	**124 972 112**	**124 163 263**	**156 265 721**

Source : comptes administratifs 2014 à 2017

Cependant, entre 2014 et 2017, la répartition entre bénéficiaires a été modifiée : la région a multiplié par 14 les subventions de fonctionnement aux personnes publiques tandis que les subventions aux personnes privées ont été réduites.

Rapporté au nombre d'habitants de chaque commune, le montant moyen de subvention fait apparaître d'amples disparités dans l'attribution des subventions régionales, ce qu'avait déjà soulevé la chambre dans son rapport d'observations de 2005. La répartition entre communes est, par ailleurs, très différente avant et après le 1er janvier 2016.

II.2. 5. Les charges financières

Après avoir diminué en 2015, les charges financières augmentent à partir de 2016 après que la région a mobilisé 115 M€ d'emprunt, dont les premières échéances ont été payées en 2016. Les intérêts de la dette sont passés de 5,5 M€ en 2015 à 7,1 M€, soit + 27,9 %, avant de diminuer à nouveau en 2017. La baisse des intérêts est due à la fin de remboursement de deux emprunts, fin 2014, et de trois autres, fin 2015. En 2018, le taux d'intérêt apparent de la dette s'élève à 2,8 %.

II.2. 6. Les charges exceptionnelles

Les charges exceptionnelles supportées par la collectivité ont été importantes en 2014 et 2015, respectivement de 7,3 M€ et 5,1 M€ :

- la région a versé des indemnités aux entreprises chargées des travaux en raison de retard dans les expropriations nécessaires à la réalisation du barrage de Moreau ;
- les marins-pêcheurs ont obtenu des indemnités en raison de la pollution de zones de pêche par la molécule chlordécone ;
- la région a versé 100 € par an en 2014 et en 2015 à 45 000 foyers dont le revenu fiscal de référence était de 0 €.

Au terme de l'examen des charges qu'elle a payées au cours des années 2014-2018, la stratégie de la région en matière de dépenses de fonctionnement n'apparaît pas clairement, en dehors de la recherche de compression des crédits du chapitre 11 « *Charges à caractère général* ».

II. 3. UN BUDGET D'INVESTISSEMENT DE MOINS EN MOINS FINANCE PAR DES RESSOURCES PROPRES

Tableau n° 13 : Évolution des recettes et dépenses d'investissement (montants en euros)

Investissement	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution moyenne 2018/2014
Ressources réelles	124 724 068	229 790 086	106 519 184	64 659 937	202 261 437	15,5 %
Emplois réels	181 242 643	251 900 563	147 188 831	158 535 893	200 024 959	2,5 %

Source : comptes administratifs et de gestion de la région Guadeloupe

II.3.1. 1. Les ressources d'investissement

Les ressources d'investissement sont constituées par :

- les ressources propres (excédent de la section de fonctionnement, cession de biens, par exemple),
- les dotations de l'Etat,
- les subventions reçues, de diverses origines,
- l'emprunt.

La principale ressource d'investissement de la région Guadeloupe provient du FCTVA qui a progressé sur la période, notamment en raison des travaux du Mémorial Acte (MAcTe).

La part du FCTVA dans les fonds propres a atteint 79 % en 2017 alors qu'elle n'était que de 38,1 % en 2014. En effet, en 2014, la collectivité régionale a mobilisé son autofinancement pour financer son investissement. A compter de 2015, l'autofinancement a tout juste pu couvrir le déficit d'investissement reporté, l'emprunt ayant servi à financer les autres dépenses.

Tableau n° 14 : Financement de l'investissement sur fonds propres (montants en euros)

	2014	2015	2016	2017	2018
FCTVA	10 928 142	12 802 785	18 209 295	17 059 971	9 000 000
Capitalisation du résultat de fonctionnement (compte 1068)	28 623 502	29 128 223	7 418 181	4 528 561	50 083 981
Total	**39 551 644**	**41 931 008**	**25 627 4756**	**21 588 532**	**59 083 981**
	2013 en 2014	*2014 en 2015*	*2015 en 2016*	*2016 en 2017*	*2017 en 2018*
Résultat d'investissement reporté	-9 149 376	-29 128 222	-7 131 032	-4 241 413	-49 796 832

Source : comptes de gestion 2014 à 2018 de la région Guadeloupe

Les subventions d'équipement reçues constituent la deuxième source de financement des investissements. La plus importante est la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES), de 27,9 M€, soit 66,8 % des recettes de subventions perçues en 2017, stable depuis 2012.

Les autres subventions proviennent de l'Etat (2,4 M€ en 2017), du fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE : solde annuel du produit de l'octroi de mer, 578 908 € en 2017) et des fonds européens (FEDER : 8,2 M€ en 2017).

En stock, le taux moyen de la dette était de 2,95 % fin 2014 (2,47 % pour la moyenne des régions) pour une durée résiduelle moyenne de 8,3 ans.

Le recours à l'emprunt a été important en 2015. Au 31 décembre 2018, l'encours total de dette bancaire de la région s'élève à 306 775 156 €, ce qui représente 102,69 % des recettes réelles de fonctionnement. Le taux moyen de la dette est de 2,1 %.

Tableau n° 15 : Variation du stock de la dette (montants en euros)

	Emprunts nouveaux (recettes)	Capital remboursé (dépenses)	Evolution du stock de la dette
2014	20 000 000	22 592 701	- 2 592 700
2015	115 000 000	22 917 639	92 082 361
2016	10 000 000	25 788 749	- 15 788 749
2017	0	25 314 609	- 25 314 609
2018	60 000 000	23 708 537	37 070 424
Total	**205 000 000**	**120 322 235**	**85 456 727**

Source : comptes administratifs 2014 à 2018 et état de la dette

Les emprunts présentent un risque limité. En effet, la structure de la dette présente un profil relativement sécurisé : 18 contrats à taux variables représentent 34 % du capital restant dû, pour 13 contrats à taux fixes représentant 66 % du capital restant dû. Les trois emprunts souscrits en 2018 sont à taux fixe, leur taux d'intérêt est inférieur à 2 %.

Le contrat conclu avec l'Etat, dit « *de Cahors* », limite à 83 M€ la possibilité de contractualisation de nouveaux emprunts de 2018 à 2020.

II.3.1. 2. Les emplois d'investissement

Le taux de couverture des dépenses d'investissement par les ressources propres s'est réduit au cours de la période, de 21,8 % en 2014 à 13,6 % en 2018.

Les dépenses d'investissement atteignent leur plus haut niveau en 2015. Leur répartition est la suivante :

Tableau n° 16 : Evolution des investissements (montants en euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution moyenne 2018/2014
Dépenses d'équipement	113 860 279	135 348 558	71 021 661	73 410 143	95 802 939	- 3,9 %
Subventions d'équipemt	43 480 874	64 515 088	49 378 420	55 762 038	80 513 483	16,6 %
Remboursemt de la dette	22 592 701	22 917 638	25 788 748	25 314 608	23 708 537	1,21 %
Total	**179 933 854**	**222 781 284**	**146 188 829**	**154 486 789**	**200 024 959**	**2,68 %**

Source : comptes administratifs et comptes de gestion, région Guadeloupe

Rapportées au nombre d'habitants, les dépenses d'investissement représentent 230,31 € en 2018 pour une moyenne nationale de 107,95 € (2016).

II.3. 2. Un fonds de roulement correct qui n'explique pas les délais de paiement excessifs

A fin 2017, le fonds de roulement représente 48,8 jours de couverture des dépenses courantes.

Sauf en 2015, le besoin en fonds de roulement est négatif : les encaisses (notamment crédits FEDER non encore attribués à leurs bénéficiaires finaux) et les créances à court terme (créances sur les collectivités publiques, l'Etat et les débiteurs privés) sont supérieures aux dettes à court terme (dettes envers les fournisseurs).

Tableau n° 17 : Fonds de roulement, du besoin en fonds de roulement et de la trésorerie au 31 décembre (montants en euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	9 654 237	14 251 543	30 752 160	10 846 782	25 580 224	27,6 %
- besoin en fonds de roulemt global	-8 429 804	2 517 810	-21 866 516	-17 206 136	-4 916 381	- 12,6 %
= trésorerie nette	18 084 041	11 733 733	52 618 676	28 052 917	30 496 606	13,9 %
En nb de jours de charges courantes	34,5	20,7	89,7	48,8	48,0	9,9 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs et de gestion 2014 à 2018

Cette situation s'explique par des délais de paiement anormalement longs. Le délai global de paiement (93,45 jours au 31 décembre 2017 contre 30 jours réglementaires) aurait dû conduire la région à payer les intérêts moratoires à ses fournisseurs, qui sont d'ordre public. Cependant, la région paie des intérêts moratoires uniquement lorsque les sociétés créancières le réclament.

La trésorerie de la région, confortable en début de période, s'est dégradée. Ce n'est que grâce au fonds européens qui transitent par elle qu'elle a conservé une trésorerie positive en 2017.

La dégradation de la situation de trésorerie s'apprécie à l'amplitude de sa variation mensuelle infra-annuelle et à la chute de ses valeurs basses depuis 2014 (44 M€ au 30 avril 2016, 24 M€ au 31 janvier 2017 et 5 M€ au 30 mai 2018). L'évolution au cours de l'année 2018 est particulièrement préoccupante :

Schéma n° 1 : Evolution de la trésorerie mensuelle de la région en 2018

Source : compte au trésor (compte 515), pairie régionale

A plusieurs reprises au cours de l'année 2018, la région s'est trouvée en crise de trésorerie. Dans sa réponse au rapport provisoire, la région s'engage à se doter d'un plan de trésorerie. La chambre prend note de cette engagement.

II. 4. UNE SITUATION FINANCIERE QUI NE PERMET PAS DE SOUTENIR LE NIVEAU DES INVESTISSEMENTS PROGRAMMES

II.4. 1. Une situation financière saine, sous réserve des engagements hors bilan

II.4.1. 1. Malgré un recul sur dix ans, la capacité d'autofinancement demeure importante jusqu'en 2018

La capacité d'autofinancement brute (CAF) est égale aux produits réels de fonctionnement moins les charges réelles de fonctionnement. Sur une période de dix ans, de 2007 à 2017, l'épargne de la région se rétracte fortement.

Tableau n° 18 : Capacité d'autofinancement (montants en euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2018/2014
CAF brute	70 071 957	58 237 305	61 988 447	78 499 139	63 193 056	- 10,2 %
CAF nette	47 479 257	35 319 666	36 199 696	53 184 530	39 484 519	- 16,8 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs et de gestion, hors pénalité éventuelle au titre du contrat de Cahors en 2018

En comparaison avec l'épargne de l'ensemble des régions, la situation de la région Guadeloupe est plutôt favorable : la CAF nette par habitant en 2017 est de 126,31 €, contre 52,63 € en moyenne.

En conclusion, la situation financière de la région est saine à ce jour, eu égard à son niveau d'épargne. Sa capacité de désendettement, mesurée par le CRD sur la CAF brute, n'a jamais dépassé 5,3 ans (2015). Elle a autofinancé de l'ordre de 32 % de ses investissements en 2017.

Cependant, les engagements hors bilan, répertoriés au compte administratif et analysés *infra*, représentent un risque dont le niveau et le montant sont difficiles à estimer en l'état de leur recensement et de la documentation associée.

II.4.1. 2. Les emprunts garantis représentent un premier facteur de risque

Le solde des emprunts garantis s'élève à 269,59 M€ au 31 décembre 2017, soit une dette et des engagements cumulés de 566,93 M€ (1 424,47 €/habitant).

Le ratio des annuités d'emprunt garantis de l'exercice sur les recettes réelles de fonctionnement, tel que défini par les articles L. 4253-1 et -2 du CGCT, s'élève à 14,98 % en 2018. La quasi-totalité des emprunts garantis concerne la construction de logements qu'encourage la région, et échappe au plafond défini aux articles susmentionnés.

Le risque d'engagement de la garantie régionale ne peut cependant être exclu, aussi bien en ce qui concerne les sociétés investies dans le logement social qui ont connu des difficultés économiques ces dernières années, que la SEMSAMAR et la SEMAG qui sont engagées dans une diversité d'activités à risques et dont l'encours d'emprunt garanti est plus élevé.

II.4.1. 3. Les autorisations de programme (AP) et autorisations d'engagement (AE) représentent un second facteur de risque, plus préoccupant

Comme il a été écrit plus haut, AP et AE constituent le cadre de la gestion de la pluriannualité des dépenses, par exception à la règle de l'annualité budgétaire. Les AP votées correspondent au plafond de dépense projeté d'un programme se découpant en plusieurs opérations. Elles sont affectées à mesure que les opérations qui constituent l'AP sont individualisées et sont consommées annuellement par des CP.

Le volume des AP et des AE en 2015 et en 2018 est le suivant.

Tableau n° 19 : Volume des AP et AE au 31 décembre 2015 et 2018 (en millions d'euros)

	AP/AE votées au 31/12/N		**Cumul des CP mandatés au 31/12/N**		**Solde d'AP/AE affectées au 31/12/N**	
	2015	**2015**	**2018**	**2018**	**2015**	**2018**
Autorisations de programme	2 470	2 936	1 096	1 447	1 374	1 489
Autorisations d'engagement	1 066	1 643	564	853	502	790

Source : région Guadeloupe

La région ne pratique pas correctement l'affectation des AP/AE, l'ensemble des AP/AE votées étant immédiatement et totalement affectées au lieu de l'être progressivement au fur et à mesure du franchissement des étapes de concrétisation des projets. Il s'agit en réalité d'engagements qui ont pu commencer, ou non, à prendre effet, dont la concrétisation exacte n'est pas précisément connue en probabilité et en échéancier. Une comptabilité et un suivi rigoureux sont indispensables pour tirer profit de cette méthode de gestion des programmes et dépenses pluri-annuels.

Nettes du cumul des CP déjà mandatées, les AP restant à financer représentent en moyenne neuf ans de programmation. Cependant, elles ne sont pas consommées de manière linéaire : les plus anciennes AP remontent à 2006 ; 40 % des crédits des AP de 2006 à 2009 demeurent à mandater et, le plus souvent, à engager ; 114 AP antérieures à 2018 n'ont connu aucun mandatement.

Si les opérations de petite ou moyenne taille et de même nature sont regroupées au sein d'une seule AP pluriannuelle correspondant à la durée des marchés, le niveau des AP engagées sur de grosses opérations révèle une dette cachée car le coût des chantiers, à l'exemple du barrage de Moreau (voir *infra*) ou de la cité scolaire de Baimbridge, augmente significativement à mesure de la réalisation.

II.4. 2. Les conditions posées à l'augmentation des dépenses par la loi de programmation des finances publiques du 22 janvier 2018

La région a signé avec l'Etat le contrat dit « *Cahors* », prévu par la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022, qui a fixé des objectifs d'évolution de la dépense publique des plus importantes collectivités territoriales.

Tableau n° 25 : Calcul et modulation du critère de taux de croissance annuel

Critères	Évolution de la population	Revenu moyen par habitant	Évolution des dépenses réelles de fonctionnement	Total des facteurs de modulation applicables
Critères objectifs	A : - 0,15 point	B : + 0,03 point	C : - 0,15 point	D : - 0,27 point
Critères appliqués par le contrat	A : - 0,00 point	B : + 0,03 point	C : - 0,00 point	D : - 0,03 point

Source : contrat conclu entre l'Etat et la région au titre de l'article 29 de la LPFP

La modulation permet à la collectivité régionale d'augmenter ses dépenses réelles de fonctionnement de 1,2 % + 0,03 point, soit 1,23 %. L'application stricte des critères aurait conduit à diminuer ce taux de 0,27 point et à le ramener à 0,93 %. Par comparaison, les taux contractualisés des autres régions d'outremer sont les suivants : Guyane 1,05 %, Martinique 0,90 %, La Réunion 1,25 %.

La trajectoire autorisée est présentée dans le tableau suivant, en euros courants :

Tableau n° 26 : Augmentation des dépenses réelles de fonctionnement de la région Guadeloupe autorisé par le contrat « *Cahors* » conclu avec l'Etat (en euros)

	Rappel de la base 2017	2018	2019	2020
Dépenses réelles de fonctionnement	212 015 186	214 622 973	217 262 835	219 935 168

Source : contrat conclu entre l'Etat et la région au titre de l'article 29 de la LPFP

Le dépassement de ce plafond contractuel de dépenses entraînerait une reprise financière par l'Etat de 75 % de l'écart constaté l'année considérée (sous plafond de 2 % des recettes réelles de fonctionnement).

Le contrat « *Cahors* » détermine un second critère d'évolution de la dépense publique locale, reposant sur la capacité de désendettement. La capacité de désendettement de la région Guadeloupe satisfait au plafond fixé, en affichant 3,4 ans.

Tableau n° 27 : Trajectoire contractualisée en termes de besoin de financement (en M€)

	2017 (rappel)	2018	2019	2020
Besoin de financement initial	- 25,8	+ 127	+ 98	+ 65
Besoin de financement contractualisé	- 25,8	+ 38	+ 25	+ 20

Le besoin de financement initial compare les nouveaux emprunts projetés et les remboursements effectués. Comme il n'y a pas eu d'emprunt en 2017, le solde est négatif.
Source : contrat conclu entre l'Etat et la région au titre de l'article 29 de la LPFP

Le compte administratif de 2018 voté par le conseil régional en juin 2019 établit le montant de ses dépenses réelles de fonctionnement à 235,5 M€. La région a augmenté très fortement ses dépenses rigides du chapitre 012 « *Charges de personnel et frais assimilés* », exécutées à hauteur de 59,5 M€ en 2017 et de 68,9 M€ en 2018.

Conformément aux stipulations de son contrat « *Cahors* », la région a justifié 21,2 M€ de dépenses exceptionnelles à déduire du plafond. Cependant, dans cet ensemble, figurent les dépenses dites de « *liquidation de l'EPA Guadeloupe Formation* » qui relèvent de dépenses habituelles de fonctionnement (comblement du déficit de fonctionnement récurrent de cet établissement) et ne correspondent nullement à des dépenses de liquidation comme le soutient la région.

La région dépassera ainsi le plafond de dépenses consenti. Si le contrat est appliqué, la collectivité devra honorer une pénalité, intitulée reprise financière, d'un montant estimé par la chambre à 3,3 M€.

La chambre a évalué à 259 et 257 M€ les dépenses réelles de fonctionnement de la région pour 2019 et 2020, dont seulement 23,9 et 19,8 seraient déductibles du calcul du plafond de Cahors : dépenses de transports (nouvelle compétence), fonds européens (montée en puissance), remboursement au département d'une quote-part de CVAE (voir annexe n°3).

Les dépenses supplémentaires « non déductibles » sont notamment constituées de dépenses de personnel, à la fois en raison de l'effet dynamique du GVT et de l'effet en année pleine des nombreux recrutements de l'année 2018 (l'effectif régional est passé de 1 254 à 1 428 agents de 2017 à 2018).

Pour éviter la réitération du risque de pénalité pour les exercices 2019 et 2020, la région devrait réduire d'autant ses dépenses de fonctionnement. Or, la rigidité des nouvelles dépenses rendra la réduction particulièrement difficile.

Fortement réduite en 2018 par rapport à 2017, la CAF nette devrait chuter en 2019 et 2020 au-dessous du creux de 2015-2016. Par conséquent, sauf si elle réduit fortement ses dépenses de fonctionnement, la région continuera de perdre une part significative de sa capacité d'autofinancement au cours des deux prochaines années. Ses marges de manœuvre financières se réduiront en proportion.

II.4. 3. Un niveau d'investissement non soutenable si le cadrage fixé par le document d'orientation budgétaire n'est pas respecté

La région dispose de toutes les informations utiles pour piloter son budget et élaborer une stratégie de soutenabilité budgétaire.

II.4.3. 1. Un rapport d'orientations budgétaires sous-traité à un cabinet extérieur et adopté sans aucune conséquence sur le vote du budget primitif

L'actuel exécutif régional a sollicité chaque année, depuis 2016, un cabinet de conseil pour produire son rapport d'orientations budgétaires (ROB).

Les tendances esquissées par le cabinet l'ont conduit à préconiser de limiter les investissements à 126 M€ par an, ce qui maintiendrait la capacité de désendettement à sept ans en 2020. Ce scénario qui nécessite d'emprunter 72 M€ en 2019 ou 2020,

s'affranchit de l'engagement contractuel de ne pas dépasser 83 M€ d'emprunts cumulés de 2018 à 2020 (60 M€ ayant déjà été souscrits en 2018, le solde est de 23 M€).

Le conseil régional n'a pas suivi en 2018, ni en 2019, les recommandations du cabinet de conseil qu'il a pourtant approuvées lors du débat d'orientations budgétaires. Le budget voté comme exécuté en 2018 s'éloigne considérablement du cadrage du ROB, avec 200 M€ de dépenses réelles d'investissement exécutées. A nouveau, en 2019, le BP 2019 de la région programme 286 M€ de dépenses réelles, soit un volume d'investissements au moins égal à celui de 2018 si l'on se réfère au taux d'exécution de 72,5 % de 2018.

II.4.3. 2. Un plan pluriannuel d'investissements 2018-2020 et un budget supplémentaire de 2018 sans cohérence avec le rapport d'orientations budgétaires

La région n'a pas suivi le cadrage qu'elle a pourtant délibéré au DOB, en adoptant, le 29 mars 2018, son plan pluriannuel d'investissements (PPI) 2018-2020, pour un montant total de 776,41 M€. Ce document de programmation qui prend appui sur les AP votées ou à créer, détermine pour chaque action un coût prévisionnel, des recettes et un rythme annuel de réalisation. Il présente l'avantage de donner une durée de vie aux AP et un cadencement aux CP.

Le PPI 2018-2020 de la région dépasse de 40 % les dépenses réelles d'investissement de 2014 à 2017. Or, la tendance à la diminution de la CAF brute de la région en 2019 et 2020 rend son financement difficile.

Deux mois à peine après avoir délibéré sur un montant prévisionnel d'emprunts de 42 M€ pour financer son PPI en 2018, le conseil régional a adopté un budget supplémentaire autorisant 55 M€ d'emprunts nouveaux, montant lui-même contredit peu de temps après par le contrat de « *Cahors* » puis par le volume final de l'emprunt levé dans l'année (60 M€). Le tableau ci-dessous caractérise le manque de maîtrise observé dans la programmation :

Tableau n° 32 : Comparaison des votes du conseil régional sur les variables de son ROB en 2018 (montants en millions d'euros)

	ROB 30 novembre 2017		**BP 2018 27 déc. 2017**	**PPI 15 mars 2018**	**BS*** 30 mai 2018**	**Contrat Cahors 1er juillet 2018**	**CA 2018 31 déc. 2018**
	Stratégie 1*	**Stratégie 2****					
Dép. de fonctionnement	224,0	214,0	223,6	-	251,8	214,6	235,5
Dép. d'investiss.****	64,0	126,0	161,6	197,1	221,1	NC	177,3
Emprunt annuel	5,0	17,0	0,0	42,0	55,0	38,0	60,0

* *ajustement par les investissements ;*
** *ajustement par l'autofinancement ;*
*** *hors restes à réaliser ;*
**** *hors remboursement de la dette*
Source : chambre régionale des comptes

La région manque d'une prospective budgétaire et financière dûment validée et stable jusqu'en 2020. Faute de suivre le cadrage de son cabinet de conseil, la région continue de

programmer au fil de l'eau des dépenses de fonctionnement qui ne permettent pas d'assurer une capacité d'autofinancement suffisante, et des programmes d'investissement peu réalistes et fluctuants.

II. 5. UN CONTROLE BUDGETAIRE INTERNE DEFAILLANT

La préparation budgétaire ne respecte pas les bonnes pratiques professionnelles : le calendrier de la préparation budgétaire est tardif et resserré sur le mois de novembre ; cette préparation ne fait pas l'objet d'un cadrage chiffré ; la direction des affaires financières ne pilote pas la construction du projet de budget par de véritables conférences budgétaires avec les directions ; cette préparation n'est pas reliée au rapport d'orientations budgétaires ; le budget manque de réalisme avec une exécution moyenne en fonctionnement qui dépasse rarement 80 %.

Les défaillances de la tenue des comptes en termes de fiabilité et de complétude des informations du compte administratif révèlent un manque de rigueur de la direction des finances. Le suivi budgétaire est à améliorer par des indicateurs réactifs à l'exécution.

Le métier d'une direction des finances consiste à élaborer et à piloter la prospective financière, la gestion de la dette et de la trésorerie, à préparer et à accompagner la construction budgétaire, à assurer les contrôles et le respect de la bonne utilisation des crédits et à optimiser les recettes. Elle a un rôle pédagogique à l'égard de l'ensemble des agents des directions qui engagent des crédits ou interviennent dans la chaîne comptable.

La région indique que les outils de gestion « *Qlikview* » et « *Business Intelligence* » vont permettre aux directions de piloter leur budget dans le cadre de futures revues de gestion et que cette démarche de contrôle interne devrait porter ses fruits à partir de 2019-2020. La chambre prend acte de cette perspective.

Recommandation n°5 :	**Professionnaliser la préparation et le suivi budgétaires, mieux gérer la date de réalisation des emprunts et disposer d'un suivi fin de la trésorerie**

III. UNE RESPONSABILITE CENTREE SUR LA STRATEGIE D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT

III. 1. DE LARGES COMPETENCES AU CONTENU CLARIFIE

L'article L. 4433-1 du CGCT qui adapte à l'outre-mer les dispositions de l'article L. 4221-1 du même code, a été modifié comme il suit par la loi NOTRé : *« Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région dans les domaines de compétences que la loi lui attribue. Il a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine et le soutien aux politiques d'éducation et l'aménagement et l'égalité de ses territoires, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes. »*

A cet égard, la compétence d'aménagement, matérialisée par le schéma d'aménagement régional (SAR), constitue le cœur de la responsabilité régionale en Guadeloupe puisqu'elle consiste à donner sens et cohérence à l'ensemble des politiques publiques territoriales, telles que la protection de l'environnement et des rivages, les orientations en matière d'infrastructures et d'habitat, l'implantation des grands équipements ou le développement économique. Entamée au début de l'année 2019, l'évaluation du SAR et sa future nouvelle rédaction permettront d'intégrer les évolutions législatives intervenues depuis 2011 et d'en actualiser les enjeux et les prescriptions.

Le conseil régional de Guadeloupe peut créer des établissements publics (article L. 4433- 2). Il dispose d'un pouvoir de proposition, de remarque et de suggestion envers le Premier ministre (article L. 4433-3). Il est consulté sur les projets d'adaptation du régime concernant les régions d'outre-mer, ainsi que sur un certain nombre de projets concernant la Guadeloupe (article L. 4433-3-1 à L. 4433-4). Il dispose de droits spécifiques en matière de coopération et de représentation (articles L. 4433-4-1 à L. 4433-4-8). Les articles L. O. 4435-1 à L. O. 4435-12 fixent les conditions d'habilitation du conseil régional pour l'adaptation des lois et règlements nationaux.

En vertu de l'article L. 4211-1 du CGCT, le conseil régional a pour mission, dans le respect des attributions des départements et des communes et, le cas échéant, en collaboration avec ces collectivités et avec l'Etat, de contribuer au développement économique, social et culturel de la région, par des études, par la réalisation d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct, par la participation à des dépenses de fonctionnement liées à des opérations d'intérêt régional direct.

La loi NOTRé a confié de nouvelles responsabilités aux régions en matière d'interventions économique et de transports. Les régions ont par ailleurs reçu, de manière progressive, une compétence très étendue en matière de formation professionnelle et d'apprentissage et participent aujourd'hui à la coordination avec l'Etat des acteurs du service public de l'emploi.

Enfin, des textes épars dans divers codes leur attribuent des compétences spécifiques, dont la possibilité d'intervention en matière de gestion de l'eau (article L. 211-7 du code de l'environnement).

Ces compétences doivent cependant être comprises avec rigueur. La responsabilité de promouvoir le développement global de la région et le soutien à certaines politiques publiques (article L. 2221-1 du CGCT, alinéa 1) ne signifie pas un pouvoir étendu d'intervention tous azimuts, la région ne tenant de compétences que de dispositions expresses de la loi, ce que précise l'alinéa 2 et que formalise l'article L. 1111-9 du même code.

III. 2. LA « CLAUSE DE COMPETENCE GENERALE » SUPPRIMEE

La loi 82-213 du 2 mars 1982 avait doté les régions d'une compétence générale (article L. 4221-1 dans sa rédaction antérieure au 29 janvier 2015). Celle-ci a été supprimée par la loi 2010-1563 à compter du 1er janvier 2015, puis restaurée par la loi MAPTAM 2014-58 du 27 janvier 2014, et de nouveau supprimée à partir du 9 août 2015 par la loi 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRé).

Les régions n'ont donc plus de compétence en dehors de dispositions législatives expresses. Elles ne peuvent pas, non plus, empiéter sur les compétences exclusives attribuées par la loi à d'autres niveaux d'administration, dont l'État.

Par exemple, en matière d'aides individuelles, les régions exercent des compétences expresses concernant les apprentis, les stagiaires de la formation continue et les étudiants. La loi NOTRé a reconnu aux régions une mission de soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat (article L. 4221-1, alinéa 2). Par exception à l'absence de compétence en matière d'aide sociale, les régions peuvent accorder des aides à l'amélioration de l'habitat, à condition de viser les articles L. 312-2-1 et L. 312-5-2 du code de la construction et de l'habitation. La région Guadeloupe ne se conforme pas à cette exigence dans ses délibérations.

A l'inverse, les régions ne disposent pas de compétence pour distribuer des aides individuelles à caractère social, compétence attribuée par la loi aux départements. Ainsi, la région Guadeloupe n'a pas compétence pour accorder des aides sociales individuelles au pouvoir d'achat, que ce soit au titre de la lutte contre la vie chère ou au titre du soutien des plus démunis faisant face à des urgences économiques et sociales. Ainsi, l'octroi d'une aide de 100 € par an aux foyers non imposables, décidée à titre exceptionnel dans le contexte d'urgence sociale de 2009 et poursuivie en 2014 et 2015, pour un coût de 8 715 477 €, était contraire à la loi.

Une convention avec une autre collectivité, fût-ce l'Etat, ne constitue pas un fondement juridique lorsqu'il n'existe pas de base légale. Ainsi, le plan de lutte contre la violence, conclu par la région Guadeloupe avec l'Etat en 2014, pour un total de 1 400 000 €, n'est légal que dans le domaine des compétences régionales préexistantes, comme la prévention de la récidive par la formation. Il est illégal lorsque la région finance l'unité cynophile ou le prêt de voitures à la police nationale, par exemple. De la même façon, une convention conclue avec le département ne confère pas à la région de compétence en matière de santé mentale ou de conditions de vie des jeunes disposant de peu de ressources ou en matière de parentalité. Une telle convention ne pourra prévoir, du côté régional, que des actions relevant de la politique de la ville et de la formation des jeunes.

Même lorsqu'elle disposait de la clause de compétence générale, la région ne pouvait intervenir que sur le fondement complémentaire d'un « *intérêt régional direct* », en vertu de l'article L. 4211-1 du CGCT, que ce soit pour des dépenses de fonctionnement ou pour des dépenses d'équipement, la notion d'intérêt régional direct ayant été précisée progressivement par la jurisprudence administrative.

La région Guadeloupe s'est engagée par délibération, le 26 octobre 2015, à conclure et à financer des contrats de développement durable territoriaux (C2DT) avec les communes. Ces C2DT comportent un nombre significatif d'actions qui ne sont manifestement pas d'intérêt régional, comme la réhabilitation d'un presbytère, la reconstruction d'une école, la réfection de trottoirs ou des travaux routiers communaux. S'agissant des travaux pour lesquels la région est compétente (construction d'une salle de spectacle, d'un espace muséal, ou réfection d'un stade), la délibération n'est pas suffisamment explicite pour justifier l'intérêt régional.

La notion d'intérêt régional ne se présume pas. Il doit être décrit de manière suffisamment précise et circonstanciée dans les délibérations, ce qui est rarement le cas, le conseil régional de Guadeloupe se contentant de rappeler les bases juridiques (souvent « *le CGCT en sa quatrième partie* ») et de viser « *l'intérêt régional* » sans autre précision.

La motivation n'est pas obligatoire pour les actes pris dans les domaines de compétence que la loi attribue directement à la collectivité régionale, sauf s'ils correspondent à l'une catégories d'actes limitativement énumérées à l'article 1er de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 modifiée relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

Par ailleurs, plusieurs textes exigent que soit dûment explicité l'intérêt régional direct, comme pour le financement et la réalisation d'équipements collectifs (CGCT, art. L. 4211-1). La région doit encore impérativement justifier de l'intérêt régional dès lors qu'il s'agit de délibérations dans des domaines de compétences partagées ou non obligatoires ou exercées en tant que chef de file ou, encore, dans des domaines présentant un risque juridique particulier.

Le rôle de la région ne consiste pas à distribuer l'argent public au travers d'aides individuelles en dehors de quelques compétences ponctuelles mais à concevoir des politiques d'ensemble, stratégiques, souvent plus complexes, en faveur du développement territorial et économique régional. Les régions ont vocation, non à concurrencer ou à doublonner les autres collectivités mais à assurer une cohérence d'ensemble à l'échelle régionale des politiques d'équipement public, d'aménagement territorial, de développement durable, de formation et de soutien aux activités économiques stratégiques.

Recommandation n°6 :	**Veiller à la motivation précise et circonstanciée des délibérations**
Recommandation n°7 :	**Retirer les délibérations privées de base juridique à la suite de la perte de la clause de compétence générale**

IV. LA POLITIQUE REGIONALE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE : UNE STRATEGIE ATTENDUE

IV. 1. DES MOYENS IMPORTANTS AU SERVICE D'UN ENJEU PRIMORDIAL

IV.1. 1. Malgré ses atouts, l'économie crée peu d'emplois

La Guadeloupe jouit d'un potentiel de développement économique certain. Ses atouts majeurs (position géographique au sein de la zone Caraïbe, niveau de développement supérieur à celui des territoires voisins, pouvoir d'achat élevé, marché intérieur exigeant en matière de qualité et de disponibilité des services, infrastructures publiques de qualité) sont contrebalancés par des contraintes et des handicaps (en particulier l'étroitesse du marché interne et les coûts d'approche pour l'accès au marché caribéen résultant des faibles flux).

IV.1.1. 1. La croissance guadeloupéenne est portée par la dépense publique

La production de richesse d'un territoire est mesurée par son « *produit intérieur brut* » (PIB) correspondant au chiffre d'affaires des entreprises (PIB du secteur marchand) et à la production de services des administrations et structures non commerciales telles que le secteur associatif (PIB « non marchand »). Si le chiffre d'affaires du secteur marchand

est une donnée assez aisée à connaître, la « production brute » du secteur non marchand qui ne donne lieu, par définition, a aucun paiement direct en échange d'une prestation, est impossible à évaluer simplement. Par convention statistique, cette « production non marchande » est évaluée par son coût, ce qui est très différent d'une production et engendre des biais importants de compréhension et d'analyse lorsque la proportion du « PIB non marchand » dans le PIB est forte.

Ainsi, en Guadeloupe, une proportion très forte du « PIB » est constituée, en réalité, par le coût des administrations publiques sans qu'il soit possible de le relier précisément à une production réelle (qui existe cependant : les administrations produisent des services utiles, et mêmes vitaux, donc de grande valeur, mais dont on ne sait pas évaluer globalement la qualité et la quantité).

Le développement économique n'est pas réductible à la croissance économique ni à la création d'entreprises, phénomènes quantitatifs. Le développement prend en compte des valeurs immatérielles, telles que le niveau d'éducation, la fluidité des processus administratifs, la sécurité publique, la qualité de l'environnement, par exemple.

La notion de « *produit intérieur brut* » (PIB) ne rend donc pas compte de la richesse produite en Guadeloupe, dans la mesure où il se compose de plus de 46 % de dépenses publiques[1], qui sont des coûts dont la traduction en production de biens et services n'est pas mesurée.

Tableau n° 33 : Evolution du « produit intérieur brut » de Guadeloupe, 2008-2018 (en M €)

Composantes	2008	2013	2018
Dépenses publiques	3 180	3 563	4 235
En %	42,7 %	44,0 %	46,7 %
PIB marchand et non-marchand, hors administrations publiques	4 263	4 540	4 844
En %	57,3 %	56,0 %	53,3 %
« *Produit intérieur brut* » Guadeloupe	**7 443**	**8 103**	**9 079**

Source INSEE, flash n°14, avril 2015 ; comptes rapides 2013 n° 23 septembre 2014 ; analyses n° 32, octobre 2018

Deux autres facteurs conduisent à fortement relativiser les statistiques économiques :

- les transferts en provenance du niveau national représentaient 2 600 M€ en 2017 (source : préfecture de la région Guadeloupe), soit 61,4 % des dépenses publiques totales ;
- l'économie informelle peut être évaluée à 23 % du PIB, au moins, à partir de la différence entre le revenu déclaré et le revenu disponible[2].

---

[1] Source : INSEE, analyses Guadeloupe, n° 32, 2018

[2] Source : chambre régionale des comptes, rapport d'observations, Conseil départemental de la Guadeloupe, 2017, p. 12

En 2017, le « *PIB* » guadeloupéen s'élevait officiellement à 9 079 M€ mais le PIB marchand ne représentait que 4 844 M€, soit 53,3 %[3]. S'il a augmenté de 7,5 % depuis 2013, les dépenses publiques ont augmenté de 9,7 % et ont donc dopé de deux points la « croissance » guadeloupéenne.

IV.1.1. 2. La valeur ajoutée marchande est surtout réalisée par le secteur tertiaire

Les biais des agglomérats économiques décrit ci-dessus nuisent encore davantage à une saine analyse lorsque l'on se penche sur la valeur ajoutée. Pour le secteur marchand, elle est logiquement mesurée par la différence entre le chiffre d'affaires et les consommations externes des entreprises mais, pour le secteur non marchand, c'est toujours le niveau de dépense publique qui est considéré comme valeur ajoutée (selon cette approche, à moyens équivalents, une administration inefficace est jugée comme apportant autant de valeur ajoutée à la population et au territoire qu'une administration performante).

Dans ces conditions, il est naturel que l'agriculture et l'agroalimentaire qui représentaient, selon l'IEDOM, 41,4 % des exportations en valeur (hors énergie) en 2017, ne se voient reconnaître que 5,3 % de la valeur ajoutée du territoire. Ces deux secteurs d'activité occupent une part minime des emplois (3 300 salariés et exploitants dans l'agriculture-sylviculture et pêche, 3 275 salariés dans l'agroalimentaire en 2018[4]).

La part de l'industrie (industrie agroalimentaire comprise) et de la construction, avec 13,08 % de la valeur ajoutée en 2018[5], est à la moyenne nationale et progresse légèrement sur la période.

L'économie est largement tertiarisée (85,6 % de la valeur ajoutée en 2012). Le secteur tertiaire marchand représente 3 480 M€ en 2018, dépenses publiques déduites[6]. Le commerce et l'immobilier sont les deux principales activités de services, avec 48,2 % de la valeur ajoutée du tertiaire marchand.

Le tourisme représente 2,4 % du PIB guadeloupéen mais son effet d'entraînement global est évalué à 10,9 % du PIB[7]. Après une période de crise du secteur, le tourisme a retrouvé une vitalité avec une augmentation du nombre de visiteurs et de croisiéristes, l'allongement de la durée de séjour, ainsi que la montée en gamme et la diversification de l'hébergement qu'accompagne la région. Le nombre de nuitées a augmenté de 22,8 % depuis 2010 (INSEE).

La moyenne des importations s'élevant à 2 713,4 M€, de 2016 à 2018, et celle des exportations à 270,3 M€, le « taux d'ouverture » de l'économie guadeloupéenne, (importations rapportées au PIB) est de 33,7 % (et de 39,7 % en fonction du PIB hors transferts de l'Etat). Le « taux de couverture » se limite à 9,5 %.

---

[3] Source : INSEE, analyses Guadeloupe, n° 32, 2018

[4] Source : INSEE Conjoncture Guadeloupe n°5, 2019

[5] Source : IEDOM, rapport annuel 2018

[6] Source : INSEE, Conjoncture Guadeloupe, n°5, 2019

[7] Source: *World Travel and Tourism Council* , cité par IEDOM, rapport annuel 2018

Si l'on déduit la réexportation de matériels de transport et de produits pétroliers, l'exportation de produits guadeloupéens concerne principalement le sucre (20,8 M€ en 2017, selon la douane), la banane (30,8 M€ en 2016 et 17,9 M€ en 2017, année du cyclone Maria), le rhum et les autres boissons distillées tirées de la canne à sucre (29 M€), le melon (3,7 M€).

IV.1.1. 3. L'économie crée peu d'emplois.

La diminution de la population guadeloupéenne depuis 2014 est imputable à 89 % au départ de personnes en âge de travailler. La population active a perdu, depuis lors, 9 400 personnes, baisse qui s'est traduite par une diminution du nombre des emplois à hauteur des deux tiers. En effet, l'élévation de la qualification de la main d'œuvre est contrebalancée par le départ des jeunes générations vers la métropole, en quête d'emplois que le tissu économique local, composé très majoritairement de microentreprises unipersonnelles, ne parvient pas à leur offrir.

La Guadeloupe compte 117 500 emplois en 2018 mais seulement 56 000 salariés du secteur privé. De 2015 à 2018, l'économie a perdu 5 500 emplois. L'agriculture et la construction perdent des emplois salariés depuis 2010, tandis que l'industrie et le tertiaire marchand en gagnent.

Quatre secteurs économiques représentent ensemble plus de la moitié des emplois privés : le commerce (17 800 emplois), les transports (4 800), l'hébergement et la restauration (5 100), les services administratifs, hors administrations publiques (8 400). L'effet d'entraînement du tourisme sur l'économie dans son ensemble représenterait 11,5 % de l'emploi.

Tableau n° 34 : L'emploi par secteur et par catégorie professionnelle en Guadeloupe en 2018

Secteur d'activité	2018	Catégorie socioprofessionnelle	2018
Agriculture, sylviculture et pêche	3 300	Agriculteurs exploitants	2 500
Industrie	9 100	Artisans, commerçants et chefs d'entreprise	15 600
Construction	9 600	Cadres et professions intellectuelles supérieures	11 800
Tertiaire marchand et non-marchand hors administrations	50 300	Professions intermédiaires	25 900
Non renseigné	1 800	Employés	40 900
Sous-total emploi secteur privé	74 100	Ouvriers	20 100
Administrations publiques, santé, action sociale, enseignement	43 400	Non renseigné	600
Total	**117 500**		**117 500**

Source : INSEE, Principaux indicateurs sur l'emploi, le chômage et l'activité en 2018, 24 juin 2019

Le très faible coefficient de création d'emploi productif dans le secteur marchand par rapport au volume d'argent public arrivant sur le territoire constitue probablement le problème majeur de l'économie guadeloupéenne.

Par ailleurs, la Guadeloupe est traditionnellement une terre de forte création entrepreneuriale mais les données officielles sont à prendre avec précaution (48 600 entreprises de divers statuts dont la majorité inactives, selon le répertoire

SIRENE). Au 31 décembre 2018, les entreprises ne sont que 117 à dépasser 20 salariés (et 24 associations). Six entreprises seulement ont entre 250 et 499 salariés et relèvent de la catégorie des ETI : EDF, deux hypermarchés, les deux cliniques et le Club Méditerranée.

L'emploi est fortement concentré sur l'agglomération centrale et en particulier sur Jarry, ce qui engendre des flux importants de travailleurs, véhiculés presque en totalité en voiture particulière (voir chapitre transports).

Dans ce contexte, la responsabilité de la région en matière de développement économique est majeure, s'agissant des choix stratégiques qui doivent permettre de relever les défis en prenant appui sur les leviers du territoire et de sa population.

IV.1. 2. La région consacre des moyens importants au développement économique

IV.1.2. 1. Les moyens humains

En l'absence de comptabilité analytique, il est difficile de chiffrer précisément les moyens humains et financiers que la région consacre au développement économique, au-delà des données de l'organigramme et du compte administratif. Les approches montrent, en toute hypothèse, qu'ils sont très importants au regard de la dimension du territoire qu'ils sont chargés de servir.

La direction de la stratégie et des interventions économiques compte 23 agents mais la direction générale-adjointe du développement économique, qui comprend aussi les directions « de la croissance verte », « de la croissance bleue », « de la fiscalité indirecte » et « de l'analyse économique », ainsi que la « direction du tourisme », en compte 79.

Il conviendrait sans doute d'y ajouter l'ensemble des directions qui concourent directement au développement économique par le versement de subventions, telles qu'une partie de la « *direction de l'énergie et de l'eau* » (service des énergies renouvelables) ou de la « *direction de l'environnement et du cadre de vie* » (service de l'environnement et des déchets), soit 85 agents au total.

IV.1.2. 2. Les moyens financiers

De la même façon, les moyens financiers que la région consacre au développement économique ne peuvent pas être réduits à la fonction 9 « *Action économique* ». Il convient non seulement de prendre en compte l'ensemble des subventions aux personnes privées (y compris les associations, dont l'activité relève du champ de l'économie sociale et solidaire et dont le statut ne signifie pas qu'elles n'interviennent pas dans le champ concurrentiel) et, aussi, les dépenses fiscales qui doivent également être considérées comme des aides directes ; enfin, les achats de la région tournées vers les entreprises locales.

La fonction 9 « *Action économique* » mobilise 37,5 M€ de crédits en 2018, hors dépenses de personnel, dont 31,7 M€ de subventions et 3 M€ d'avances remboursables. L'ensemble des subventions aux personnes de droit privé atteint un total de 78,8 M€ en 2018, hors prestations en nature.

Il convient par ailleurs de prendre en compte les dépenses fiscales. Celles-ci, qui consistent à réduire le montant du barème fiscal au bénéfice de redevables, concernent l'octroi de mer, sous forme de différentiel de taxation au bénéfice des productions locales sur un nombre limité de produits, d'une part, et des exonérations par secteur d'activité, d'autre part, pour un total de 81 M€ en 2018. Elles concernent aussi des remboursements de la taxe sur les carburants au bénéfice de certaines professions (0,7 M€ en 2018, comptabilisées au compte 6474 « *Subventions aux personnes de droit privé* »).

Tableau n° 35 : Dépenses fiscales décidées par la région Guadeloupe (montants en euros)

	Différentiel entre produits locaux et importés **Articles 7 et 28, loi 2004-639**	**Exonérations d'octroi de mer à l'importation*** **Articles 6 et 7-1, loi 2004-639**	**Total**
2014	53,67	22,48	76,15
2015	49,29	14,89	64,18
2016	53,12	16,12	69,24
2017	55,15	25,93	81,08

Sources : Direction régionale des douanes, Région Guadeloupe

Par ailleurs, de par sa commande publique, la région est un opérateur qui pèse dans l'économie locale pour ses fournitures, ses achats de services et de fluides, la maintenance de ses bâtiments et équipements. Hors impôts et taxes, le chapitre 011 représente 40,3 M€ en 2017 dont l'essentiel est peu délocalisable.

Il convient donc de considérer que la masse financière injectée directement dans le circuit économique local, composée de dépenses de la région et d'exonérations fiscales, représente plus de 200 M€ par an, ainsi que le récapitule le tableau suivant :

Tableau n° 36 : Récapitulatif des dépenses décidées par la région Guadeloupe au bénéfice du développement économique (2017)

Nature	**Montant (en M€)**
Subventions	77,7
Crédits de la DGADE hors subventions (et hors personnels)	5,8
Dépense fiscale	81,0
Achats	38,5
Total	**203,0**

Source : compte administratif région 2017

Pour autant, il convient de ne pas perdre de vue qu'une partie importante de ces financements est une redistribution à partir de prélèvements sur l'économie locale.

IV. 2. UN SCHEMA REGIONAL DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE, D'INNOVATION ET D'INTERNATIONALISATION (SRDE2I) QUI REPOND IMPARFAITEMENT AUX PRESCRIPTIONS LEGALES

Conduit dans un cadre législatif expérimental, le schéma régional de développement économique 2006-2011 (SRDE) avait vocation à définir les orientations stratégiques de

chaque région en matière économique. L'absence de reconduction, bien que non obligatoire, atteste que la région ne l'a pas estimé stratégique. Faute de définir des objectifs économiques opérationnels et des leviers d'intervention ciblés, cette absence a laissé cours à une logique de guichet à caractère additionnel et non complémentaire entre collectivités.

IV.2. 1. Le nouveau cadre légal introduit par la loi NOTRé

Avec le SRDE, les régions jouaient un rôle d'animateur d'une première réflexion stratégique, commune aux acteurs publics, sur les défis et ressources du territoire. L'article L. 4251-12 du CGCT, introduit par la loi du 7 août 2015, prescrit que la région est responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique.

La région est désormais chargée de l'élaboration de deux schémas majeurs prospectifs destinés à assurer la cohérence des politiques publiques concourant au développement économique (CGCT, art. L. 4251-13) :

- le schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) qui correspond au schéma d'aménagement régional (SAR) outre-mer ;
- le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDE2I) qui définit les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aide à l'innovation des entreprises.

Articulé avec le SAR, le SRDE2I est l'outil de coordination du développement économique, prescriptif à l'égard de l'ensemble des aides des collectivités qui doivent compatibles avec lui. Ainsi (CGCT, art. L. 4251-13 précité), le SRDE2I « *définit les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional. Il définit les orientations en matière de développement de l'économie sociale et solidaire, en s'appuyant notamment sur les propositions formulées au cours des conférences régionales de l'économie sociale et solidaire.* » Il décrit les actions menées par la région en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

La région détient désormais la compétence exclusive de définir des « *régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région* » (article L. 1511-2 du CGCT).

Le schéma (CGCT, art. L. 4251-17) devait être adopté avant le 31 décembre 2016. Le projet de schéma, élaboré par la région en concertation avec les EPCI à fiscalité propre, a fait l'objet d'une présentation et d'une discussion au sein de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP).

IV.2. 2. Sur la forme, une procédure d'élaboration largement concertée

La conférence de lancement en novembre 2016 a réuni l'Etat, le département, les EPCI, les représentants consulaires, les socio-professionnels et divers autres partenaires. La région a organisé des ateliers thématiques délocalisés et une enquête électronique.

Sur cette base, la région a adopté le schéma en assemblée plénière par délibération CR/16-1444 du 28/12/2016, schéma approuvé par arrêté préfectoral du 8 mars 2017.

Le comité de pilotage du schéma (COPIL) ne s'est réuni qu'une seule fois, le 29 mars 2017. Une deuxième réunion était prévue en octobre 2018. Le comité des partenaires institutionnels, dit « G9 », qui associe les EPCI, le département, la région et l'Etat, ne s'est réuni ni en 2017, ni en 2018. Il devait être consulté fin 2018 sur les projets de conventions avec les EPCI pour la mise en œuvre du SRDE2I.

Document de 60 pages, le schéma se compose d'un préambule rappelant l'encadrement juridique et les modalités de son élaboration, d'une partie relative au diagnostic et aux grands enjeux transversaux, de la présentation détaillée des sept axes et de leurs objectifs respectifs et de dix annexes.

Il est regrettable que les 25 fiches-actions, qui détaillent les axes du schéma, n'aient pas été annexées officiellement au schéma, que les actions concrètes qu'elles promeuvent, comme les outils de financement régionaux, n'aient pas été intégrés au corps même du schéma et que le calendrier de leur réalisation ne soit pas encore connu.

La collectivité régionale a conduit des discussions avec les EPCI devant aboutir à la signature de conventions de partenariat, en vue de mettre en œuvre le schéma dans les territoires. Les EPCI ont délibéré et les conventions devraient pouvoir être signées prochainement.

Le délai de mise en œuvre opérationnelle peut faire craindre qu'aucune action du schéma n'ait réellement commencé avant le terme du mandat actuel.

IV.2. 3. Sur le fond, l'absence de stratégie claire reposant sur des choix affirmés

La qualité principale du schéma est de participer d'une approche globale incluant les schémas de la formation et de l'enseignement supérieur, votées le même jour.

Cependant, le concept de stratégie renvoie à des choix d'action et des priorités de moyens pour atteindre des objectifs précis. A cet égard, le SRDE2I ne formule pas la stratégie suivie et ne définit pas de résultat réaliste à atteindre dans les délais du schéma, ni d'indicateurs quantitatifs permettant sa future évaluation. Le développement économique est enserré dans un ensemble de plans et schémas cohérents mais sans priorité explicite.

Les six axes stratégiques ne planifient pas les moyens à mettre en œuvre. Ils couvrent l'ensemble des secteurs économiques et des étapes du cycle de vie des entreprises, sans ciblage pour les interventions.

Le nouveau schéma maintient l'ensemble des priorités antérieures, la formation, l'innovation et la gestion des déchets étant renvoyées vers trois autres schémas spécifiques. Il y ajoute quelques nouvelles priorités, à savoir le numérique ou encore l'internationalisation (déjà présente mais qui n'était pas un axe).

Les enjeux transversaux ne sont pas reliés entre eux. Le schéma renvoie aux fiches-actions la question du « *comment* », comme si les moyens d'action étaient une question secondaire et que les finances étaient illimitées.

Les fiches-actions déclinent le schéma mais n'ont pas de portée réglementaire. Les plus opérationnelles d'entre elles définissent des objectifs et des actions : il conviendrait qu'elles puissent donner lieu à évaluation, ce qui n'avait pas été le cas des fiches-actions du SRDE.

Le schéma ne prescrit aucune action d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Le développement durable n'apparaît pas et le niveau de rédaction des fiches-action ne permet pas d'affirmer qu'il est pris en compte. La loi ouvrait la possibilité aux régions d'ouvrir un chapitre sur les activités agricoles, de pêche et artisanales : la région Guadeloupe en a fait une partie essentielle de son schéma en raison de son tissu économique exclusivement composé de petites entreprises.

Aucune disposition du schéma ne peut être qualifiée de prescriptive, ce qui devrait pourtant constituer une des caractéristiques du schéma, les aides des autres collectivités devant être conditionnées par le respect d'un cadre précisément défini.

Le schéma renvoie la complémentarité des interventions économiques à la négociation avec les EPCI. Cependant, aucune disposition du schéma n'encadre ladite complémentarité. Il annonce ainsi la constitution d'un pôle territorial de coopération économique (PTCE) mais sans précision, aucune fiche-action ne venant non plus lui donner un contenu. Le fait de laisser aux conventions territoriales le soin de définir la mise en œuvre et d'éventuelles mesures prescriptives traduit le renoncement de la région à assumer des orientations précises relevant de sa propre compétence.

Le SRDE2I de la région Guadeloupe ne correspond pas à l'outil d'orientation de l'action économique des collectivités défini par la loi. Aucun résultat concret et mesurable n'est d'ailleurs visé au terme de la mise en œuvre du schéma.

IV. 3. LA MISSION DE COLLECTIVITE « RESPONSABLE » DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE N'EST PAS ARTICULEE AVEC LE SRDE2I

La région est responsable du développement économique en vertu des articles L. 1511-1 à 8 du CGCT. Elle dispose de certaines compétences en propre et peut autoriser par conventions d'autres niveaux de collectivités à participer à ses aides et régimes d'aides.

Cependant, la région Guadeloupe n'a pas articulé ses compétences propres avec le SRDE2I, ce qui emporte des conséquences sur les possibilités qu'elle ferme ainsi aux autres niveaux de collectivité de s'y associer.

IV.3. 1. La région est seule compétente pour définir les régimes d'aides et décider de l'octroi des aides aux entreprises

L'article 1511-2 du CGCT confie à la région, depuis la loi 2007-1223 du 22 août 2007, l'exclusivité de la définition des régimes d'aides aux entreprises et de l'octroi des aides aux entreprises destinées à la création et à l'extension d'activités économiques. Ces aides revêtent la forme de prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêts, de prêts et d'avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que les conditions du marché.

L'article L. 1511-7 du CGCT autorise les subventions aux organismes ayant pour objet exclusif de participer à la création ou à la reprise d'entreprises.

Ce n'est qu'au prix de conventions que les communes et leurs groupements peuvent participer au financement des aides et des régimes d'aides mis en place par la région, listés ci-dessus.

La compétence de la région a été renforcée en 2014. Devenue chef de file en matière économique, la région a été à ce titre « *chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives : [...] ; 4° Au développement économique ; 5° Au soutien de l'innovation ; 6° À l'internationalisation des entreprises* » (CGCT, art. L. 1111-9. II).

Avec la responsabilité du SRDE2I, la région est devenue en 2016 collectivité responsable du développement économique.

Ni en 2007, ni en 2014, ni en 2016, ni au sein du SRDE2I ni en dehors de celui-ci, la région Guadeloupe n'a défini les conditions d'intervention des autres niveaux de collectivité. La région n'a pas assumé sa responsabilité, privant les autres niveaux de collectivité de pouvoir s'inscrire dans le dispositif régional.

IV.3. 2. La définition de la participation des collectivités aux dispositifs d'ingénierie financière de la région nécessite de modifier le SRDE2I

L'ingénierie financière regroupe l'ensemble des techniques de financement des entreprises, la région pouvant se comporter comme prêteur (prêts, avances remboursables, bonifications d'intérêt), intervenir au haut de bilan des sociétés (prises de participations) ou encore fournir conseil en restructuration ou aide au montage de projets.

L'article L. 4211-1 (8° à 14°, sauf 13°) du CGCT ouvre à la région le droit de recourir à divers outils d'ingénierie financière (notamment l'intervention au capital de sociétés de capital-investissement, de sociétés de financement interrégionales ou régionales, de sociétés de transfert de technologies, ainsi que l'intervention au capital de sociétés commerciales pour la mise en œuvre du SRDE2I).

La plupart de ces outils d'ingénierie financière peut être ouvert à la participation financière d'autres niveaux de collectivités (spécifiés selon le cas), par convention avec la région. Certains dispositifs sont cependant réservés par la loi à la région seule, comme la participation à des sociétés commerciales (8 bis de l'article L. 4211-1 déjà cité).

Plusieurs dispositifs d'ingénierie financière existent déjà à la région, comme le FIRG créé par délibération en 2010 et rénové en 2016 ou les deux partenariats conclus avec BpiFrance, approuvés par la délibération CR/17-222 du 13 avril 2017.

En vue d'organiser la complémentarité des aides, l'alinéa 3 de l'article L. 4251-13 du CGCT suppose que les aides de la région soient décrites dans le SRDE2I, de manière suffisamment précise pour déterminer l'espace d'initiative des collectivités. Ce n'est pas le cas. Puisque la région indique vouloir autoriser les EPCI à cofinancer les dispositifs régionaux en vigueur, le SRDE2I doit être amendé.

IV.3. 3. L'intervention de la région en matière d'immobilier d'entreprise est privée de fondement juridique

La compétence relative à l'immobilier d'entreprise relève du bloc communal, en vertu des articles L. 1511-3 et L. 5216-5 du CGCT. Il appartient cependant à la région de déterminer le cadre général des aides à l'immobilier d'entreprise au sein du SRDE2I. La région a ainsi priorisé la requalification et la rénovation des zones d'activité existantes, l'accompagnement des entreprises innovantes et le soutien aux structures de mutualisation d'espaces.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi NOTRé, ce sont les communautés d'agglomération qui ont compétence exclusive sur les zones d'activité (article L. 5216-5 du CGCT) rebaptisées zones d'activité économique (ZAE).

La région a entrepris la réalisation de la zone d'aménagement concertée (ZAC) de Fromager à Capesterre-Belle Eau sur le fondement de l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme. Cette ZAC a été autorisée par arrêté préfectoral en 2013 et l'enquête publique a été réalisée en 2017.

Or, une ZAC à visée économique est une ZAE. La ZAE n'étant pas commercialisée, les opérations de création peuvent, soit, être transférées à l'EPCI compétent, soit, être réalisées par la région pour le compte de celui-ci, via une concession d'aménagement, par exemple. La région peut aussi contribuer financièrement à sa réalisation par une convention avec l'EPCI.

Plus largement, en l'absence de conventions avec le bloc communal qui, seul, a compétence en matière d'aide à l'immobilier, la région ne peut intervenir, à l'exception de l'aide au secteur touristique non visée par les dispositions de l'article L. 1511-3 du CGCT.

IV.3. 4. La région Guadeloupe n'a pas repris les actions économiques mises en œuvre précédemment par le département

A la différence de la compétence du transports interurbains et scolaires qui, en tant que compétence obligatoire, a donné lieu au transfert des moyens et des ressources du département vers la région, la compétence « *développement économique* » était, jusqu'à la loi NOTRé, une compétence facultative du département qui a dû cesser son intervention mais sans que les moyens et ressources qu'il y consacrait aient été transférés à la région.

Les départements ont perdu presque toutes les compétences économiques dont ils disposaient avant la loi NOTRé : octroi d'aides indirectes, aides aux entreprises en difficulté, participation au financement des aides et régimes d'aides définis par le conseil régional, possibilité, avec l'accord de la région de mettre en œuvre leurs propres régimes d'aides, garanties d'emprunts, participation au capital de sociétés, aide à l'équipement rural et électrification, aides aux entreprises de spectacle cinématographique. Le 1er janvier 2019, il a perdu toute possibilité d'aides et sa participation au capital de sociétés est restreinte.

Avec l'entrée en vigueur de la loi NOTRé, les départements ne peuvent conduire d'action économique, notamment en faveur de l'agriculture et de la pêche que dans le cadre d'une convention avec la région. Le département de la Guadeloupe ne peut contourner

l'obligation d'une convention par une subvention à la chambre d'agriculture dont une partie non convenablement spécifiée sert en réalité les exploitations.

La région n'a repris à son compte aucune des actions précédemment mises en œuvre par le département et doit conclure une convention avec celui-ci.

La région ne peut pas soutenir qu'elle ne bénéficie pas de recettes supplémentaires pour l'exercice de la compétence de développement économique étendue par la loi NOTRé : elle gagne désormais chaque année l'augmentation de la CVAE sur la quote-part supplémentaire dont elle bénéficie.

IV. 4. LES AIDES AUX ENTREPRISES : UN SYSTEME DE DISTRIBUTION DISCRETIONNAIRE

IV.4. 1. Des montants très importants en jeu

Les subventions aux personnes privées se sont élevées à 75,7 M€ en 2018 ; le montant était un peu plus élevé en 2015 (80,2 M€). Dans cet ensemble, la part des entreprises a progressé au détriment des associations et a atteint 55,6 M€ en 2018.

Le nombre d'entreprises bénéficiaires et le montant moyen des aides allouées n'a cessé de progresser au cours de la période. En 2018, 500 entreprises ont bénéficié de subventions d'équipement et 754 de subventions de fonctionnement.

En 2018, le montant moyen d'une subvention d'investissement s'élevait à 69 768 €. Cinquante-six entreprises ont reçu plus de 75 000 €, dont 16 plus de 400 000 €.

Trois SEM (SEM Patrimoniale, SEMAG, SEMSAMAR) et deux SA (Société immobilière de Guadeloupe - SIG, société anonyme de logement social – et Société Antilles-Guyane d'investissement et de participations - SAGIPAR, société de portefeuille) dans lesquelles elle détient une participation figure parmi les bénéficiaires les plus importants.

Les sociétés d'économie mixte (SEM), sociétés de droit privé, sont soumises à la concurrence et connaissent par conséquent des règles limitatives de financement possible par leurs actionnaires publics : l'article L. 1523-7 du CGCT autorise les subventions et les avances destinées à des programmes d'intérêt général liés à la promotion économique du territoire ou à la gestion de services communs aux entreprises, sous réserve de convention.

Tableau n° 37 : Subventions accordées aux sociétés dans lesquelles la région détient une participation (montants en euros)

	Statut	2015	2016	2017	2018
SEMSAMAR	SEM	3 523 289	2 441 328	1 060 726	473 168
SEMAG	SEM	1 198 481	614 093	1 284 020	53 200
SEM Patrimoniale	SEM	630 000	1 890 000	2 520 000	3 480 849
SIG	SA HLM	1 457 585	805 070	0	957 163
SAGIPAR	Sté de portefeuille	3 400 000	0	400 000	8 100 000

Source : comptes administratifs 2014 à 2017 de la région Guadeloupe

L'inclusion de la SAGIPAR dans la liste des bénéficiaires de subvention est une erreur. Il s'agit en réalité d'une dotation au Fonds d'intervention régional de la Guadeloupe (FIRG) administré par la SAGIPAR (voir *infra).*

Outre les financements directs des SEM, leurs filiales sont aussi soutenues par la région, comme la Foncière des Caraïbes Guadeloupe, filiale de la SEM Patrimoniale dont l'objet social est l'acquisition d'hôtels de tourisme.

S'agissant des aides les plus importantes en fonctionnement, figure le transport maritime avec trois sociétés qui, ensemble, perçoivent en moyenne 5 M€ par an. S'agissant des subventions de montant plus modeste, 444 entreprises ont perçu en 2018 des aides d'un montant moyen de 14 527 € pour un total de 6,4 M€. Elles étaient au nombre de 247 en 2017, pour un montant moyen de 8 162 € et un total de 2 M€.

IV.4. 2. Des aides directes comportant des irrégularités

IV.4.2. 1. <u>Les aides publiques aux entreprises sont autorisées sous des conditions strictes</u>

Le droit européen interdit par principe toute aide publique aux entreprises, qualifiée d'aide d'Etat (article 107, § 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). Toute aide d'État doit être notifiée à la Commission qui vérifie sa compatibilité avec les règles du marché intérieur. Il existe quelques exceptions à cette interdiction générale, notamment les deux régimes que sont le règlement général d'exemptions par catégories (RGEC) et la règle « *de minimis* » *(…non curat praetor),* auxquels recourt la région pour l'attribution de ses aides économiques aux entreprises. Il existe aussi des exemptions sectorielles, comme en matière agricole (règlement UE n°702/2014), de la pêche (règlement UE n°1388/2014), ou au bénéfice des services d'intérêt économique général (SIEG, décision 2012/21/UE).

La Commission européenne a édicté, le 17 juin 2014, le règlement général UE 651/2014 (modifié le 17 mai 2017) dit RGEC. Les 13 catégories d'aides admises par le RGEC sont exemptées, sous plafond, de l'obligation de notification. Parmi elles, les « *aides à finalité régionale* » (AFR) servent à compenser les surcoûts liés au transport et hors transport considérés comme des handicaps permanents de ces régions. Les AFR en matière d'investissement permettent de soutenir les investissements productifs des entreprises (bâtiments, terrains, équipements, brevets, etc.) et/ou la création d'emplois liés à l'investissement.

Les quatre règlements *de minimis* (UE) n° 360/2012, 1407/2013, 1408/2013 et 717/2014 de la Commission ont instauré la règle qui dispense de notification à la Commission les aides ne dépassant pas un total cumulé de 200 000 € sur trois exercices fiscaux glissants.

Toute aide qui dépasse le montant *de minimis* ou qui n'entre pas dans le champ du RGEC ou d'un texte spécifique d'agrément doit être notifiée à la Commission. Les régimes d'aide doivent être publiés sur un site internet gouvernemental ou régional qui, en France, est le site <u>www.les-aides.fr</u> géré par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

IV.4.2. 2. Des obligations de publication non respectées

La région n'a pas publié ses régimes d'aide aux entreprises, formalité pourtant obligatoire, sur le site internet sus-indiqué, en dehors des secteurs de l'économie rurale et agricole, de l'environnement, de l'innovation et de la culture (17 régimes d'aide au total). La région a pris l'engagement de se mettre en conformité.

Si l'ARDDA (voir ci-dessous) en tant qu'aide *de minimis* ne justifie pas d'une publication, ce n'est pas le cas de l'ARICE qui relève du RGEC et doit être publiée. Ce sont, pourtant, les seules aides pour lesquelles des formulaires de demande sont disponibles sur le site internet de la région. De même, les régimes d'aides non délibérés censés répondre aux exigences du RGEC (voir ci-dessous) ne sont pas davantage publiés.

De la même façon, la région n'a pas publié ses mesures d'ingénierie financière sur le site réglementaire, à l'exception des deux fonds créés en partenariat avec BpiFrance qui ont été mis en ligne par le partenaire et non par la région.

L'absence de publication vicie les décisions prises. En l'absence de respect des obligations de transparence, l'Europe peut considérer le régime d'aide comme illégal et les aides individuelles incompatibles avec l'article 107 du traité. Elle est susceptible de suspendre le bénéfice de l'exonération de notification dans le cadre d'une procédure pour manquement.

L'absence de publication viole l'article 9 du RGEC, en ce qu'elle induit une asymétrie d'information entre opérateurs économiques. Le concurrent d'une entreprise bénéficiaire d'une aide pourrait faire valoir qu'il ne disposait d'aucun moyen de connaître l'existence du régime d'aide et que le délai de recours de dix ans ne s'impose pas à lui.

Le défaut de cette publication est susceptible de voir l'Union européenne exiger de la région Guadeloupe le remboursement d'aides accordées illégalement aux entreprises, conformément à l'article L. 1511-1-1 du CGCT.

Les aides elles-mêmes doivent être publiées, sur le site national ou sur le site de la région. En effet, l'Union européenne exige, depuis le 1er juillet 2016, la publication d'informations sur l'identité des bénéficiaires d'aides dépassant 500 000 € pour celles accordées au titre du RGEC, 60 000 € pour les aides à la production agricole primaire (règlement (UE) n°702/2014), 30 000 € dans le domaine de la pêche et de l'aquaculture (règlement (UE) n°1388/2014). La base de données doit être accessible sur le site internet dédié : « *https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public/search* ».

Pour la première fois, la région a publié sur le site deux aides allouées le 15 avril 2019, avec des erreurs. Or, chaque année, une vingtaine d'aides dépasse le seuil de publication (19 en 2017 par exemple). S'y ajoutent quatre entreprises bénéficiaires d'avances remboursables, trois sociétés bénéficiaires des exonérations d'octroi de mer (données de 2015), une prise de participation au titre du FIRG.

IV.4.2. 3. Des obligations de notification non respectées

La région Guadeloupe n'apporte pas la preuve d'un contrôle des seuils de notification à la Commission européenne, qu'il s'agisse des aides à finalité régionale au titre du RGEC ou de la règle *de minimis*, le formulaire européen adressé au préfet n'indiquant jamais les

financements accordés par d'autres collectivités au même bénéficiaire. Elle ne dispose pas d'une base de données globale qui permettrait de faciliter cette vérification.

En 2018, toutefois, de 1 825 000 € en 2017, le montant des aides régionales notifiés à l'Europe est passé à 14 247 447 €, ce qui tend à confirmer une sous-déclaration pour les années antérieures. L'origine européenne de certaines subventions n'exonère d'ailleurs pas le financeur public des règles relatives aux seuils de notification.

IV.4. 3. Un ensemble désordonné et touffu de dispositifs d'intervention

La région n'a pas adopté de régime général des aides. Les aides de la région sont foisonnantes et protéiformes : l'espace dédié du site internet régional en répertorie 82, sans classement thématique, et mélange les aides sociales aux personnes, les subventions aux associations et les aides réglementées aux entreprises. Toutes n'y figurent pas, comme les deux dispositifs de garantie en partenariat avec BpiFrance. Ce site n'est pas à jour. Le fonds DOM, qui n'existe plus depuis 2015, y figure toujours. La région a pris l'engagement de publier un guide général des aides, qui serait en cours de préparation.

IV.4.3. 1. Les dispositifs ARDDA et ARICE

L'aide régionale au démarrage (et au développement) d'activité (ARDA, devenue ARDDA en avril 2018) a pour objectif de soutenir les projets de création de très petites entreprises portés par les demandeurs d'emploi, allocataires du RMI, bénéficiaires de contrats précaires ou d'allocations de solidarité.

Par délibérations de 2014, 2016 et 2018, la région a actualisé le régime de l'ARDDA. Elle a procédé de même s'agissant de l'ARICE en 2014 et 2016.

Les deux programmes ARDDA et ARICE concernent des projets de petite et de moyenne envergure. Ces deux dispositifs ne représentent cependant, ensemble, que 27 % des financements aux entreprises retracés dans la fonction 9 « *Action économique* », fonction qui ne représente elle-même qu'une part des aides de la région aux entreprises.

IV.4.3. 2. Les autres régimes d'aide

La région n'a pas adopté de délibération-cadre pour certaines aides en numéraires, notamment celles correspondant aux montants les plus importants qui sont aujourd'hui délibérées individuellement, au motif qu'elles respecteraient le cadre général du RGEC ou du DOCUP 2015-2020. Cette position n'est pas fondée. La région n'est pas dispensée de définir le cadre de son action en déterminant par délibération, pour chaque type d'aide, les conditions de recevabilité des demandes et les critères de calcul des subventions. Le pouvoir réglementaire attaché à l'allocation d'aides aux entreprises impose que soient déterminées des règles d'allocation et de suivi de ces aides et que lesdites règles soient publiées, ne serait-ce que pour éviter l'arbitraire et par souci de transparence et de sécurité juridique.

L'octroi d'aides individuelles aux entreprises sans cadre général, c'est-à-dire de définition de recevabilité, de critères et de taux, crée une rupture d'égalité. Il en va ainsi, par exemple, des aides à l'investissement accordées à des hôtels sur fonds européens ou régionaux, pour des montants supérieurs à 2 M€. La fiche-action correspondante du

programme opérationnel européen pouvait faire l'objet d'une délibération-cadre et les délibérations individuelles préciser les critères ayant fondé la décision favorable.

Par leur opacité, dans leur organisation, dans l'accessibilité à l'information voire dans leur mode d'attribution, les aides de la région présentent toutes les caractéristiques d'allocation de fonds publics accordées discrétionnairement aux seuls initiés, sur la base de relations interpersonnelles. L'ensemble des décisions individuelles de subvention par la région s'en trouve ainsi fragilisée.

Recommandation n°8 :	**Mettre en conformité les régimes d'aide de la région avec la législation et réglementation, depuis leur conception, leur présentation formelle et leur publication jusqu'au processus de réception des demandes et de décision.**

IV.4.3. 3. L'opacité du contrôle de la région sur la SEM Patrimoniale

La région a créé la SEM Patrimoniale en 2010. Détentrice de 79,88 % du capital en 2018, elle en est l'actionnaire majoritaire. Un vice-président du conseil régional en est le président.

La SEM est chargée de réaliser des opérations de patrimoine, dans le but de permettre aux entreprises de s'implanter durablement sur le marché local. Elle est notamment propriétaire d'hôtels qu'elle loue à des exploitants. Son objet social est très large, dans les champs de la construction et de la gestion d'équipements, de la gestion d'événements et du développement économique. Depuis 2016, le président du conseil régional destine la SEM Patrimoniale à devenir une holding d'investissement chargée de détenir durablement des actifs dans des entreprises stratégiques.

Elle a en particulier réalisé, durant la période sous contrôle, le MACTe et le centre d'imagerie moléculaire CIMGUA.

IV.4.3.3. 1. Par la constitution d'une holding, la région se prive des informations annuelles obligatoires relatives à l'activité de la SEM

En vertu de l'article L. 1524-1 du CGCT, le conseil régional a expressément autorisé le capital social de la SEM Patrimoniale à passer de 9,1 à 11,1 M€ entre juillet 2016 et juillet 2017, par incorporation de réserves et apport de l'actionnariat.

La région avait, dès 2014, décidé par délibération la création de la filiale de la SEM Patrimoniale, la *« Foncière Caraïbes Guadeloupe »*, dotée d'un capital de 5 600 €.

Après délibérations du conseil régional, la SEM Patrimoniale a créé plusieurs filiales en 2017, sous forme de sociétés anonymes simplifiées (SAS), en actionnariat partagé avec le FIRG, c'est-à-dire la région elle-même, *modulo* des apports de fonds minimes :

- la société « *Foncière hôtelière des îles de Guadeloupe* », au capital de 15 000 €, créée en vue d'acquérir l'immobilier touristique d'hôtels en difficulté financière, dans l'objectif de préserver et de développer le tourisme en Guadeloupe, en confiant la gestion hôtelière à des exploitants professionnels ;

- la société « *Gestion hôtelière des îles de Guadeloupe* », au capital de 15 000 €, créée pour assurer la gestion hôtelière d'hôtels touristiques, dans l'hypothèse de faillite des exploitants ;
- la « *Société d'investissement maritime* », au capital social de 25 000 €, dans le projet d'acheter un navire à passagers pour relier Saint-François à la Désirade.

Les délibérations de la région indiquent que la SAGIPAR intervient au capital de ces filiales de la SEM Patrimoniale. Or, ce n'est pas la SAGIPAR qui en est actionnaire minoritaire mais la région *via* le FIRG administré par la SAGIPAR. Que la région intervienne en son nom propre ou *via* la SEM Patrimoniale, l'article L. 4211-1 du CGCT exige que le cadre en ait été fixé au préalable par le SRDE2I, qui n'a pas autorisé de telles interventions.

Le CGCT n'interdit pas qu'une SEM devienne une holding financière si ses filiales ont un objet social conforme à celui de la société-mère (réponse ministérielle à la question écrite n°07756 du 4 janvier 1990, publiée au JO Sénat du 5 avril 1990). Cependant, cette création de filiales ne peut pas conduire à vider la SEM de son activité. Elle ne doit pas, non plus, conduire à faire échapper au droit d'information et de contrôle de la région, ce qui est le cas en l'espèce puisqu'aucune de ces filiales n'apparaît dans l'annexe du compte administratif consacrée aux participations de la région.

L'article L. 1524-5 du CGCT rend obligatoire la présentation annuelle d'un rapport à l'organe délibérant de la collectivité participant à la SEM. Ce rapport n'a jamais été présenté au conseil régional au cours de la période sous revue.

IV.4.3.3. 2. La SEM participe au développement des zones d'activité économique en infraction avec la loi

Dans son guide des outils d'action économique, le Conseil d'Etat rappelle que les personnes publiques ne peuvent exercer d'activités qui ne soient pas en relation directe avec les compétences qui leur ont été expressément attribuées. La loi n° 2019-463 du 17 mai 2019 est venue préciser que « *la réalisation de l'objet [des SEM] concourt à l'exercice d'au moins une compétence de chacune des collectivités territoriales et de chacun des groupements de collectivités territoriales qui en sont actionnaires* ».

La SEM participe au développement des zones d'activités et à la redynamisation des zones commerciales. Ni la région, ni la commune de Trois-Rivières, actionnaire de la SEM, n'ayant de compétence en matière d'immobilier d'entreprise et de zones d'activité, la SEM ne peut plus intervenir dans ce domaine, sauf dans le cadre de conventions expressément conclues par la région avec l'EPCI territorialement compétent.

IV.4.3.3. 3. L'intervention de la SEM Patrimoniale en matière de gestion hôtelière est irrégulière

Avant la loi NOTRé, la région pouvait intervenir en matière d'immobilier d'entreprise. Cependant, le bénéfice de ces aides est subordonné à la régularité de la situation de l'entreprise au regard de ses obligations fiscales et sociales (article R. 1511- 4-2 du CGCT).

La filiale de la SEM Patrimoniale « *Foncière des Caraïbes Guadeloupe* », immatriculée au registre du commerce et des sociétés (RCS) le 22 décembre 2014, a acheté en 2015 le

foncier de la chaîne GFD hôtels KARIBEA de Guadeloupe. Or, la chaîne GFD hôtels KARIBEA avait déposé le bilan pour ces hôtels, avec un passif social et fiscal de plusieurs millions d'euros.

La région doit assurer un contrôle effectif de l'activité de sa SEM, tant au plan de la mise en location à une entreprise en difficulté que de la perception des loyers.

Le référé de la Cour des comptes, publié le 27 mai 2019, note que les évolutions des SEM, « *notamment le développement de la pluriactivité, les pratiques de filialisation ou de prises de participation dans des sociétés commerciales, génèrent des risques de nature financière, juridique ou opérationnelle, susceptibles de les mettre en danger* ». La situation des filiales de la SEM Patrimoniale illustre, comme l'écrit la Cour, que « *le manque de transparence à l'égard des assemblées délibérantes des collectivités actionnaires est patent* ».

Après avoir autorisé le rachat du foncier de la chaîne GFD hôtels Karibea, la région, *via* la SEM Patrimoniale et le FIRG, a autorisé la création de la « *Société de gestion hôtelière des îles de la Guadeloupe* », immatriculée au RCS le 20 novembre 2017, en vue de la substituer à l'entreprise défaillante après son dépôt de bilan.

L'arrêt du Conseil d'Etat du 30 mai 1930, chambre syndicale du commerce de détail de Nevers, n'autorise l'intervention d'une collectivité publique dans la gestion d'entreprises commerciales qu'en cas de carence de l'initiative privée et de légitimité du besoin à satisfaire. Le maintien de l'emploi n'est pas un motif d'intérêt régional reconnu par la jurisprudence. De plus, l'intervention publique reste soumise à la condition de défaillance de l'initiative privée (CE, 23 décembre 1994, Commune de Clairvaux d'Aveyron, n°97449), qui n'est pas synonyme de faillite d'une entreprise. Par l'intervention de sa SEM, la région dessaisit le secteur privé d'un investissement dans un secteur économique que la région dit « *porteur* ».

Recommandation n°11 : Contrôler le strict respect de l'objet social de la SEM Patrimoniale et les prises de risques financiers.

IV.4.3. 4. Une utilisation du FIRG éloignée de ses objectifs

Le fonds d'investissement de la région Guadeloupe (FIRG) a été créé en 2008 par la région et rénové le 22 juin 2016. Par délibération du conseil régional qui en a établi le règlement intérieur, le FIRG est destiné à conforter les fonds propres des entreprises en développement, dans les secteurs désignés comme stratégiques : les énergies renouvelables, les techniques d'information et de communication (TIC), la croissance bleue, l'économie verte, le tourisme, ainsi que les projets « présentant un caractère innovant ».

L'investissement du FIRG dans les entreprises soutenues se fait principalement sous forme d'apport en capital et de prêt participatif. Les dividendes alloués par l'entreprise bénéficiaire et un taux d'intérêt dans le cas du prêt constituent les deux formes de rémunération du capital-investissement qui doivent permettre de conserver la valeur du fonds.

Le FIRG a été alimenté en dotations de la région à hauteur de 23,2 M€ de 2010 à 2018.

Son administration a été confié à une société d'investissement, la SAGIPAR, dont la région est actionnaire.

IV.4.3.4. 1. Un gestionnaire consciencieux mais dépendant

La Société Antilles-Guyane d'investissement et de participations (SAGIPAR), créée le 1er mars 1989, agréée par l'autorité des marchés financiers (AMF) en tant que holding d'investissement, intervient depuis 2009 comme mandataire du conseil régional pour la gestion du FIRG. Elle réalise l'analyse préalable de la situation économique et financière de la société demanderesse et de son projet. Elle assure le secrétariat du comité de gestion. Après décision, elle s'assure de la bonne exécution du plan d'affaires et préserve les intérêts économiques et financiers du fonds. Elle assure un suivi de la situation économique et financière des entreprises affiliées au fonds et participe, pour le fonds, aux assemblées générales.

La SAGIPAR est une société anonyme à conseil d'administration. La région Guadeloupe en est actionnaire, avec 21,64 % des parts aux côtés, notamment, de la collectivité territoriale de Martinique. Son conseil d'administration comporte quatre administrateurs dont un pour la Guadeloupe. Le représentant de la Martinique, toujours membre, ne participe plus aux réunions depuis 2016. Deux chefs d'entreprise complètent le conseil d'administration. Si le quorum de deux membres présents est conforme aux dispositions du code de commerce, l'audition de la SAGIPAR a révélé que l'absence d'investissements propres à la SAGIPAR au cours de la période récente conduit à ce que le mandat de gestion du FIRG soit quasiment la seule activité de la société, ce qui confère au représentant de la région une influence prépondérante sur le conseil d'administration alors qu'il représente le client principal de la SAGIPAR. C'est pourquoi cette société justifierait d'un conseil d'administration plus étoffé.

La SAGIPAR est, dans les faits, empêchée d'accomplir sa mission. L'instruction des dossiers n'a aucune influence sur la décision prise par les élus lors d'échanges directs avec les porteurs de projets. La SAGIPAR n'est pas rémunérée au risque. Elle ne gère pas de capital-investissement ni de risques, ne conduit pas de politique de gestion des risques, n'évalue pas et ne contrôle pas la politique de gestion des risques. Elle n'a aucune marge d'action, si ce n'est, depuis 2016, de pouvoir engager, avec succès, des poursuites contre les mauvais payeurs. Cette prestation devrait faire l'objet d'un marché public et être remise en concurrence à intervalle régulier.

IV.4.3.4. 2. Un processus de décision arbitraire échappant à la rationalité économique

Le conseil régional a créé un comité de gestion du fonds, constitué de deux élus, de 2010 à 2015, puis de trois élus depuis 2016, qui décide de l'engagement des crédits. Cette délégation de compétence du conseil régional envers ce comité restreint, en dehors du cadre du CGCT (articles R.4211-1 à 8), est très fragile juridiquement, fragilité aggravée par le fait que, malgré l'effectif déjà limité du comité, le règlement intérieur du FIRG prévoit un quorum de deux personnes et le départage par son président en cas de partage des voix ou d'abstention, pour décider de l'engagement de fonds publics. Le secrétariat de ce comité de gestion est assuré par la SAGIPAR**.**

Le règlement intérieur de juin 2016 ne détermine pas de critères précis, l'abus de l'adverbe « *généralement* » autorise de fait des décisions du FIRG qui peuvent s'éloigner

fortement des principes d'intervention fixés et devenir, là aussi, discrétionnaires. Une telle formule est irrégulière.

A la lecture des procès-verbaux, il apparaît que le comité de gestion prend, de manière quasi-systématique, des décisions positives sur les demandes des entreprises sans tenir compte de l'avis, généralement défavorable, de la SAGIPAR. A quelques exceptions près, les motivations de la décision individuelle d'accorder ou non le soutien financier du FIRG ne sont pas explicitées dans le procès-verbal du comité de gestion.

En outre, les critères de sélection visés au règlement intérieur ne sont pas respectés. L'avis négatif de la SAGIPAR est motivé par l'absence ou le caractère incomplet des dossiers, par la non-éligibilité des entreprises aux critères du fonds, par le déséquilibre contractuel au détriment du FIRG.

Le comité de gestion ne soutient qu'exceptionnellement des projets d'entreprises viables, à l'opposé de ce qu'exige son règlement intérieur.

L'année 2015 a été particulièrement active, le comité de gestion ayant tenu autant de réunions (avec cinq réunions) et accepté plus de dossiers (14) qu'au cours des cinq années précédentes (9). Les demandes d'interventions au capital d'entreprises ont été accordées sans motivation de la décision, alors qu'elles ont pourtant toutes reçu un avis défavorable de la SAGIPAR.

Plusieurs décisions plus récentes du comité de gestion révèlent encore des dysfonctionnements préoccupants : revirement de décision sans justification, décision unilatérale en séance de doubler le montant d'un prêt participatif, engagement de 2 M€ au profit d'une société foncière sans motivation en dépit des plafonds du règlement intérieur, valorisation exorbitante d'actions prises au capital d'une société, décision favorable sur des dossiers incomplets, arrivés tardivement ou non encore étudiés par la SAGIPAR.

Plusieurs procès-verbaux du comité de gestion rapportent que la décision résulte de contacts directs et préalables des élus avec les porteurs de projet, à l'exemple de celui du 15 juin 2015. En octobre 2017, une liste d'entreprises pressenties est validée avant toute étude sérieuse des dossiers. Ces pratiques discrétionnaires, ouvertement clientélistes, ne sont pas conformes aux principes de gestion des fonds publics.

Cette distribution d'argent public n'est pas efficace, sur le plan économique tout au moins :

- la moitié des entreprises financées n'étaient pas éligibles dès la phase d'instruction ;
- la plupart des entreprises affiliées ne respectent pas leur plan de remboursement ;
- deux entreprises n'ont pas mis en œuvre les investissements pour lesquels elles ont obtenu un prêt participatif et ont été condamnées à le rembourser.

Un certain nombre de bénéficiaires considèrent *ab initio* que les participations au capital et les prêts participatifs sont en réalité des subventions non remboursables. Une société a obtenu un second prêt en 2016 alors qu'elle n'avait pas honoré les remboursements du premier accordé en 2012.

Le comité de gestion a refusé, en 2014-2015, d'autoriser la SAGIPAR à engager des poursuites contentieuses à l'encontre des chefs d'entreprise qui ne respectaient pas leurs engagements contractuels. Cette autorisation lui a été accordée en juin 2016.

IV.4.3.4. 3. Un cadre juridique européen non respecté

En application du règlement (CE) n° 70/2001, la Commission a autorisé, par décision n°758/2006 du 13 juin 2007, le régime de capital-investissement présenté par la France pour les DOM. La Commission exigeait notamment que les apports en capital-investissements soient réalisés au bénéfice d'entreprises saines et viables, que les produits d'investissement rétribuent le capital investi dans les mêmes conditions que sur le marché, que le cumul des aides au titre du capital-investissement soit plafonné à 1,5 M€ sur 12 mois. L'autorisation visait le Fonds d'investissement régional de la Martinique (FIRM) ; le FIRG n'existait pas encore.

Le règlement général d'exemptions par catégorie (RGEC) a remplacé en 2014 le régime antérieur qui avait déjà évolué en 2008.

Le financement des risques des PME se fonde sur un plan d'entreprise viable. Une stratégie de désengagement claire et réaliste doit être prévue pour chaque investissement. Or, une part notable des sociétés que le FIRG a financées n'était pas éligible en raison de leur situation déjà sous procédure collective ou proche de l'être, au moment du dépôt de la demande.

Le plafond du montant total de financement des risques a été porté par le RGEC à 15 M€ par PME (contre 2 M€ auparavant), financements privés compris (50 % au moins). Ce plafond n'est jamais atteint et la SAGIPAR veille au respect du plan de financement.

Par ailleurs, les gestionnaires de fonds doivent être sélectionnés selon une procédure ouverte et transparente. Or, la gestion du fonds n'a pas été mise en concurrence.

Si le règlement intérieur d'octobre 2013 prévoyait un intéressement de la SAGIPAR à la réussite des entreprises soutenues, le règlement intérieur du 22 juin 2016 remplace l'intéressement par une rémunération forfaitaire, ce qui n'est pas conforme au principe européen ci-dessus rappelé.

Le FIRG ne respecte pas le cadrage juridique européen : non seulement les fonds investis ne le sont pas dans des conditions équivalentes au marché, mais le comité de gestion n'est pas constitué de professionnels et ne respecte pas les bonnes pratiques professionnelles.

IV.4.3.4. 4. Une situation financière dégradée

Compte tenu de son mode d'utilisation, les comptes d'exploitation du FIRG révèlent naturellement une situation dégradée. Le report à nouveau du FIRG, cumulant des exercices toujours déficitaires, était négatif de 6 912 518 € au 30 juin 2017.

La situation économique des affiliés engendre des dépréciations d'actifs. En cumul à fin 2016, la dépréciation d'actifs s'est élevée à 79 % des fonds investis. Comptablement, la région a perdu 4,07 M€ entre 2010 et 2015 sur un fonds de 8,1 M€ (50,24 %) et 787 000 € en 2016, sur un apport de fonds de 4,95 M€ (15,90 %). Ces pertes n'ont pas été retracées dans les comptes de la région.

Selon la SAGIPAR, les entreprises cœur de cible du FIRG se développent dans un bassin économique « *reposant (dans les faits à plus de 70 %) sur la commande publique entraînant un jeu de séduction auprès des élus pour tenter d'assurer leur survie économique* ».

Recommandation n°9 :	**Supprimer le FIRG ou le mettre en conformité, sur le fond et sur la forme, avec ses règles statutaires et avec l'autorisation européenne**

IV.4.3. 5. Les avances remboursables

Le régime des avances remboursables accordées par la région Guadeloupe a été mis à jour en 2011 par délibération-cadre adoptée par la commission permanente.

Au 31 décembre 2017, l'encours des avances remboursables s'élevait à 7,5 M€, selon le compte de l'ordonnateur, alors que seuls 3,2 M€ apparaissent au compte de gestion du comptable public.

Le dispositif en vigueur accorde une avance aux PME à jour de leurs obligations fiscales et sociales, sous réserve d'une inscription hypothécaire de premier rang ou éventuellement de second rang sur le patrimoine de l'entreprise bénéficiaire. Le montant de l'avance destinée au financement d'investissements matériels est plafonné à 500 000 € et à 50 % du montant total des investissements. Elle est cumulable avec d'autres aides publiques, sous respect du plafond de cumul.

Le RGEC encadre le droit des avances remboursables et abroge le règlement (CE) n° 800/2008 du 6 août 2008 de la Commission qui constituait le cadre européen des avances remboursables. Le RGEC modifiant considérablement le droit applicable, la région aurait dû modifier sa délibération dès 2014. Pourtant, le conseil régional n'a pas mis à jour sa délibération.

IV.4. 4. L'absence d'évaluation de l'effet des aides régionales

Aucune évaluation n'a été réalisée depuis la période 2006-2009 sur l'impact des aides aux entreprises sur le tissu économique local. L'évaluation des aides régionales 2006-2009 reposait sur un échantillon de 51 entreprises, insuffisant pour en tirer des enseignements généraux sur l'effet de levier durable des aides régionales. Depuis lors, la région ne dispose d'aucune analyse économiquement robuste sur l'effet de ses aides en termes de développement économique. Une telle étude reconduite à intervalle régulier, basée sur des données fiables et non seulement déclaratives, lui permettrait de mesurer la pertinence et l'efficacité de ses aides et de les ajuster aux enjeux du territoire.

Le seul rapport produit par la région en matière de suivi économique de son action est le rapport sur l'octroi de mer qui ne donne d'indication que sur la relation entre surcoûts et différenciation tarifaire mais n'intègre pas l'analyse des autres dispositifs publics de soutien aux entreprises qui peuvent s'y additionner, fragilisant d'autant les conclusions dudit rapport.

Recommandation n°10 : Etablir périodiquement un rapport d'évaluation des régimes d'aides aux entreprises, quantitatif et qualitatif, et le soumettre au conseil régional

V. LES TRANSPORTS INTERURBAINS ET SCOLAIRES : UNE STRATEGIE QUI SE FAIT AUSSI ATTENDRE

V. 1. UN TERRITOIRE EN MANQUE D'ORGANISATION EN MATIERE DE TRANSPORT

La loi LOTI du 30 décembre 1982, qui prévoyait un dispositif contractuel après mise en concurrence pour l'exploitation des lignes de transport de voyageurs, n'a pas été appliquée en Guadeloupe, la première tentative ayant débouché sur un blocage du pont de la Gabarre en 1985 par les transporteurs. L'autorisation administrative qui prévalait alors était achetée et cédée comme un fonds de commerce. Le conseil général a essuyé plusieurs échecs dans ses tentatives pour mettre en place un système légal. Les DSP lancées en 2007 se sont heurtées à des recours en justice puis ont buté sur la mauvaise organisation interne des regroupements de transporteurs, titulaires des lots.

Paradoxalement, un rapport du conseil général des Ponts-et-chaussées de 2001 notait l'existence d'un service de transports publics interurbains organisé, dense, peu cher, même s'il était peu fiable et très perfectible. La situation qui prévaut aujourd'hui est plus dégradée qu'alors.

La déficience globale des transports en commun en Guadeloupe ne laisse pas d'autre choix aux ménages que de s'équiper et de se déplacer en voitures individuelles, entraînant la saturation du réseau routier. Le nombre de véhicules continue de croître. Par ailleurs, les circulations à bicyclette et pédestre ne peuvent pas se développer en l'absence de voies de circulation sûres et confortables. De ce fait, la facilité de circulation qui inclut la sécurité, est une préoccupation particulièrement forte des guadeloupéens.

V. 2. UNE COMPETENCE REGIONALE NOUVELLE ET COHERENTE

Le transfert du département à la région des compétences du transport interurbain et scolaire par la loi du 7 août 2015 (loi NOTRé), confère aujourd'hui à la région une compétence globale et cohérente qui lui ouvre la possibilité d'améliorer structurellement les transports en Guadeloupe. Elle est devenue la principale autorité d'organisation de la mobilité (AOM), coordonnant les intercommunalités, alors qu'elle n'avait que la qualité de « chef de file » dans ce domaine auparavant, et seulement depuis 2014.

La loi a prévu que les régions élaborent un schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT) ayant pour objectif de définir les priorités d'actions en matière d'infrastructures routières et la politique multimodale des transports, en cohérence avec le SAR.

La région Guadeloupe consacre chaque année plus de 70 M€ aux transports, dont 84 % à la voirie régionale. Le reste est destiné au soutien du transport maritime et du transport aérien. Les transports en commun par voie terrestre ne représentent en 2017 et en 2018 qu'un faible pourcentage des dépenses de la région.

V. 3. LE SCHEMA REGIONAL DES INFRASTRUCTURES ET DES TRANSPORTS (SRIT) : AMBITION DEMESUREE, FAIBLE TRADUCTION CONCRETE

La loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'organisation des transports intérieurs, dite loi LOTI, a rendu obligatoire l'élaboration d'un schéma régional de transport (SRT), devenu SRIT par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 qui en a fait le volet transport du SAR. Le transfert à la région du transport interurbain et scolaire par la loi NOTRé a renforcé le rôle de la région, jusqu'alors limité à la gestion des infrastructures. Toutefois, à la différence du SAR, le SRIT n'est pas opposable aux tiers.

L'ordonnance 2016-1028 du 27 juillet 2016 a remplacé l'obligation de schéma régional par celle de la planification des infrastructures de transport et de l'intermodalité (code des transports, art. L 1213-1) consistant à rendre plus efficace l'utilisation des réseaux et des équipements existants et à favoriser la complémentarité entre les modes de transport ainsi que la coopération entre les opérateurs.

Cette ordonnance dispose aussi qu'en l'absence d'autorité organisatrice de transport unique, les politiques de mobilité sont coordonnées à l'échelle régionale en ce qui concerne l'offre de services, l'information des usagers, la tarification et la billettique.

V.3. 1. Une lente gestation

L'élaboration du SRIT de Guadeloupe a été engagée en 2011, avec un diagnostic prospectif délibéré en 2012. Elle s'est conclue par l'adoption du schéma en assemblée plénière du conseil régional, le 26 août 2015.

Conçu pour déterminer les grandes orientations des transports et des déplacements afin de développer une mobilité durable à l'horizon 2030, le SRIT de Guadeloupe comprend :

- un diagnostic prospectif qui présente les forces et faiblesses du système de transport, les attentes des habitants, une évaluation des évolutions possibles ;
- un plan régional de coordination des transports qui en constitue le volet opérationnel, comportant un plan d'actions et une évaluation environnementale ;
- un chapitre regroupant 26 fiches-actions, portant sur des opérations individualisées budgétées mais non financées et des actions structurantes transversales, sans objectifs concrets, indicateurs de résultat ni moyens.

V.3. 2. Une ambition à plus d'un milliard d'euros

Les orientations du SRIT sont les suivantes :

- l'adaptation du réseau routier aux besoins de déplacement, avec cinq opérations majeures à long terme ;
- la création d'une offre de transport en commun attractive ;
- la mise en place d'un service d'intérêt économique général (SIEG) pour les îles du sud ;
- des interventions localisées de renforcement et de mise en sécurité du réseau routier ;
- des actions visant à favoriser de nouveaux comportements de déplacement, articulées à des mesures d'interconnexion et d'intermodalité ;

- la prise en compte du transport intérieur des marchandises ;
- le soutien aux projets visant à renforcer la position de la Guadeloupe dans la Caraïbe ;
- la structuration de la gouvernance des transports.

Les actions sont programmées à court terme (de 5 à 7 ans), moyen terme (de 7 à 15 ans) et long terme (au-delà de 15 ans, donc de 2030). L'ambition du SRIT est évaluée à plus de 1,2 Md€ de dépenses pour les acteurs publics et privés du transport en Guadeloupe d'ici à 2030 :

Tableau n° 38 : Les investissements partenariaux dans le cadre du SRIT (en M€)

Investissement routiers	Prévision totale	Part région
Court terme	307,4	258,2
Moyen terme	343,8	255,0
Long terme	305,0	136,0
Total	**956,2**	**649,2**
Transports collectifs		
Court terme	606,2	183,1
Moyen et long terme	23,1	23,0
Total	**629,3**	**206,1**

Source : SRIT, plan d'action, septembre 2015

La région est engagée en tant que maître d'ouvrage ou financeur de projets au titre de la période de court-terme 2015-2022, se décomposant de la manière suivante :

- des projets routiers à hauteur de 357 M€ : déviations de la Boucan et de Sainte-Marie, doublement des voies du tronçon Beausoleil-Wonche, aménagement des accès routiers du CHU ; la région précise que toutes ces opérations ont été lancées et que les délais de réalisation seront vraisemblablement plus longs que prévu ;
- des projets de transport collectif à hauteur de 303 M€, dont la partie du transport en commun en site propre (TCSP) de l'agglomération pointoise pour la partie empruntant les routes nationales et les aménagements connexes ;
- des projets lourds visant à renforcer les capacités d'accueil du territoire, portés par la société aéroportuaire Pôle Caraïbes (SAGPC) pour 171 M€ et par le Grand port maritime de la Guadeloupe (GPMG) pour 130 M€ ;
- un ensemble d'actions d'un coût plus réduit, bien qu'essentielles, portant tant sur l'accessibilité des îles du sud que sur le développement des modes de déplacement doux.

Engagée pour plus d'un milliard d'euros à court, moyen et long terme, la région devait engager à court terme 541,3 M€ d'investissements. Pour y parvenir, il serait nécessaire que la région fasse plus que doubler le montant des investissements consacrés annuellement au transport depuis 2015.

Les budgets annoncés des projets à moyen et long terme reposent sur des estimations non actualisées, les études pré-opérationnelles n'ayant pas été lancées. Les fiches d'opérations ne fixe pas de terme précis et le montage financier n'est pas précisé.

V.3. 3. Une mise en œuvre laborieuse

Les priorités ont changé. En décembre 2016, mais sans que cela ait été présenté à l'assemblée plénière du conseil régional ni aux partenaires institutionnels, l'ordre des priorités a été modifié par l'exécutif régional : cinq opérations ont été avancées dans le calendrier et une opération a été ajoutée ; cinq ont été repoussées. L'ordre de priorité des opérations programmées à court terme a été bouleversé sans que les critères en soient connus.

Des opérations routières constituent des cas typiques d'engagement financier occulté tel que décrit *supra*, dans la partie financière. Ainsi, le lancement de l'opération de la déviation de la Boucan, estimée à 70 M€ au SRIT et dont l'échéance de réalisation est maintenue à court terme, n'a donné lieu qu'à l'affectation de deux AP votées en 2017, pour un total de 7 M€. Ainsi que la chambre l'a précisé au chapitre relatif aux finances, une AP doit être votée au montant total évalué des travaux et être affectée à mesure de l'avancement des opérations pour pouvoir être mandatée ensuite.

Le projet de gouvernance unique ne progresse pas. Alors que l'offre de transport public reste défaillante, notamment interurbaine, l'intermodalité rend encore plus nécessaire, selon le SRIT, la nécessité d'une gouvernance unique du transport routier de voyageurs en Guadeloupe. Or, le schéma renvoie à une décision consensuelle ultérieure des autorités organisatrices associées à la conception du schéma qui, plus de trois ans après l'adoption du SRIT, n'a pas progressé en l'absence de réunion des instances de suivi.

V. 4. UNE COMPETENCE RODEE : LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

V.4. 1. La voirie régionale

L'ensemble des routes nationales a été transféré au conseil régional en 2007, ainsi que les moyens destinés à leur entretien et la compensation financière de la charge transférée. En 2011, a eu lieu le transfert du parc de l'équipement.

V.4.1. 1. La région consacre des moyens importants à la voirie

Le département et la région de Guadeloupe ont créé en 2007 le syndicat mixte Routes de Guadeloupe (SMRG). Le SMRG assure l'entretien, la reconfiguration des routes et les interventions de voirie après sinistres. La région conserve les travaux d'investissement lourds. Autorisé par la délibération CR/18-201 du 5 avril 2018, le président du conseil régional a signé avec cet organisme une convention-cadre pour la période 2018-2021. Chaque année, à l'issue d'un dialogue de gestion, une convention d'application annuelle, approuvée par délibération, décline les projets, objectifs et indicateurs associés.

Entre les dépenses directes de la région et celles qu'elle y consacre *via* le SMRG, le kilomètre de voirie régionale a coûté 109 609 € en 2017, contre 80 826 € pour les routes nationales non concédées en France, soit une différence de 27 %. La région reconnaît que,

si les spécificités climatiques et à la prise en compte des risques naturels expliquent largement le différentiel observé par rapport à la métropole, ce coût peut être réduit.

V.4.1. 2. Le nouvel exécutif régional a éteint le litige concernant le transfert des agents du parc de l'équipement

Le 1er janvier 2011, la région a refusé de prendre à sa charge le transfert du parc de l'équipement de l'Etat, ouvrant un litige avec l'Etat peu explicable en droit. L'Etat a dû continuer à rémunérer les agents transférés et a réclamé le remboursement des salaires versés. Les sommes en question s'élevaient, le 28 novembre 2016, à 7 009 814,78 €. La nouvelle présidence a commencé à honorer sa dette, en étalant le reliquat sur huit ans, ce qui solde le différend, sous réserve de la discussion en cours sur des prestations hors conventions.

V.4. 2. La région Guadeloupe est engagée dans le développement portuaire et aéroportuaire

Malgré la perte de la clause de compétence générale, la compétence régionale en matière d'aménagement du territoire l'autorise à s'engager financièrement sur les aménagements portuaires et aéroportuaires.

La région est actionnaire à hauteur de 6 % de la société anonyme à conseil de surveillance et directoire « *Guadeloupe-Pôle Caraïbes* », aux côtés de l'Etat (60 %), de la CCIG (25 %), du conseil général (4 %) et de Cap Excellence (5 %).

Elle est engagée dans le financement de la modernisation de l'aéroport en raison de l'importance de cet équipement pour le développement économique et touristique de l'archipel, fréquenté par 2,3 millions de passagers par an (chiffre de 2017).

La région intervient aussi financièrement dans le développement du « *grand port maritime* » de Guadeloupe, établissement public administratif dont le conseil de surveillance est présidé par un vice-président du conseil régional.

V. 5. UN FINANCEMENT DU TRANSPORT MARITIME ET AERIEN DE VOYAGEURS DONT LA REGULARITE DOIT ETRE VERIFIEE

V.5. 1. La continuité territoriale avec la France euro-continentale : un dispositif régional dont la base légale a disparu

La région s'est engagée en 2004 dans une politique d'aide à la mobilité vers la France continentale. La loi de programmation pour l'outre-mer autorisait alors les régions d'outre-mer à créer un dispositif d'aides individuelles financé par une dotation de l'Etat, dite « *de continuité territoriale* ».

La région Guadeloupe aide ainsi certaines catégories de personnes à se rendre en métropole, par une aide de 170 € au titre de l'aide régionale à la mobilité (ARM), pour un coût total de 1 105 170 € au compte administratif de 2017.

La Commission européenne a agréé ce régime d'aide en 2008 par une décision (n° 421/2008) valable 10 ans. Cependant, le dispositif national a été abrogé par la loi du

27 mai 2009. Le fonds de continuité territoriale de l'Etat a été confié à l'Agence de l'Outre-mer pour la Mobilité (LADOM), avec le même objectif et les mêmes bénéficiaires. Le financement accordé à ce titre par l'Etat aux régions a été supprimé en 2014.

Avec la perte de la clause de compétence générale en 2015, la délibération de la région a perdu sa base juridique. La délibération régionale, qui a été actualisée en 2017, est ainsi privée de base légale.

Le fait que l'article 51 du RGEC considère compatibles avec le marché intérieur les aides sociales au transport en faveur des habitants des régions périphériques est sans incidence sur le fait qu'aucune loi n'attribue cette compétence à la région. Ce régime d'aide ne peut donc pas être poursuivi.

L'action en faveur de la continuité territoriale en direction des Guadeloupéens n'en sera pas pénalisée puisque le financement est désormais assuré par LADOM, étant toutefois considéré que, jusqu'en 2019, le cumul des aides de LADOM (70 à 270 euros selon les ressources du demandeur) et de la région (170 euros) pouvait dépasser le prix du billet d'avion.

La région a, en revanche, le droit d'accorder une subvention à LADOM, ce qui est expressément prévu dans les statuts de l'établissement public.

Recommandation n°11 : Abroger la délibération relative à l'aide régionale à la mobilité, devenue illégale à la suite de la perte de la clause de compétence générale.

V.5. 2. A l'inverse, les liaisons inter-îles entrent dans le champ des compétences régionales

La région a décidé de laisser s'exercer la liberté d'entreprendre pour le transport de personnes entre la Guadeloupe dite « *continentale* » et les îles du sud (les Saintes, Marie-Galante, la Désirade). En l'absence de délégation de service public, c'est le tourisme qui rentabilise les lignes régulières. C'est la raison pour laquelle un seul navire assure la liaison avec la Désirade, tandis que trois compagnies desservent les Saintes avec des horaires presque identiques.

Si la région ne régule pas ces liaisons, elle participe à leur financement en subventionnant le ticket de certaines catégories de passagers.

V.5.2. 1. En tant que région d'outre-mer, la région Guadeloupe est compétente pour organiser le transport à destination des îles du sud

Depuis la loi NOTRé, la desserte interne à un EPCI dépend de cet établissement public, tandis que le transport entre les îles adhérentes à des EPCI différents relève des régions, par équivalence entre transport urbain et transport interurbain. Cependant, par exception, les régions d'outre-mer sont compétentes pour l'ensemble des dessertes vers les îles, en vertu de l'article L. 5714-1 du code des transports, sauf dans les cas où une île appartient au territoire d'une commune continentale. La région a donc la compétence pour attribuer des aides individuelles au transport de personnes à destination des îles du sud.

Ces règles s'appliquent tant à la voie maritime qu'à la voie aérienne avec les îles du sud.

V.5.2. 2. Le régime de subvention du titre de transport est coûteux et partiellement irrégulier

Les aides sociales au transport en faveur des habitants de régions ultrapériphériques font l'objet de l'article 51 du RGEC et sont dispensées de notification, sous conditions :

- les aides doivent bénéficier dans leur intégralité aux résidents et être octroyées sans discrimination quant à l'identité du transporteur ou au type de service ;
- les aides sociales au transport ne doivent pas excéder 100 % du prix d'un billet aller-retour, incluant toutes les taxes et autres suppléments facturés par le transporteur au consommateur.

L'aide de la région Guadeloupe au ticket est accordée :

- aux résidents de Guadeloupe « *continentale* » travaillant dans une île (soignants, enseignants, intervenants sur des chantiers…) et aux élèves de Guadeloupe « *continentale* » inscrits dans un collège ou un lycée dans une île, dans la limite de 20 déplacements mensuels ;
- aux personnes pouvant justifier d'une taxe d'habitation dans les îles dans la limite de cinq déplacements par mois.

Le montant total des tickets pris en charge en 2017 s'est élevé à 6 552 699 € pour 74 723 cartes mensuelles (soit environ 6 200 bénéficiaires et un avantage de 1 000 € par an et par bénéficiaire).

Le financement au bénéfice de non-résidents ne répond pas aux exigences européennes et doit donc donner lieu à notification pour le surplus. La délibération régionale du 28 décembre 2017 qui attribue l'aide aux résidents non habitants fait ainsi courir un risque juridique à la région, dans la ligne de la jurisprudence du Conseil d'Etat « *Denoyez et Chorques* » du 10 mai 1974. Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat a écarté les résidents non habitants du bénéfice d'un régime tarifaire particulier. Le dispositif régional doit donc être réformé sur ce point.

En outre, si l'objectif régional de lutter contre l'isolement de ces territoires et de soutenir leur attractivité est légitime, concernant les déplacements professionnels, les justificatifs demandés aux salariés et autoentrepreneurs ne permettent aucune vérification de la réalité du motif de déplacement. Le dispositif retenu peut être aisément détourné de ses objectifs et bénéficier à d'autres personnes que celles visées.

La région se dit consciente de la nécessité de réformer ce dispositif, dans ses principes et dans sa mise en œuvre pratique.

V. 6. UNE COMPETENCE NOUVELLE QUI APPELLE DES SOLUTIONS RAPIDES AUX DIFFICULTES CROISSANTES QUI HANDICAPENT LE TERRITOIRE

V.6. 1. L'organisation du transport scolaire ne justifie pas l'absence de projet stratégique

Les statistiques de trafic comparées entre périodes scolaires et périodes non scolaires montrent qu'un quart de la circulation routière en Guadeloupe est due au transport scolaire (incluant celui des enseignants et des autres agents de la communauté éducative).

Le transport scolaire offre donc des marges importantes d'amélioration de la fluidité du trafic routier. Même si le transport scolaire relève majoritairement de l'urbain (la totalité du primaire et une partie significative du secondaire, collèges et lycées), la région a aussi un rôle à jouer en la matière (l'interurbain concernant une partie des élèves du secondaire).

Par souci de simplification, la région a délégué la définition des besoins de transport scolaire aux autorités organisatrices du transport urbain. C'est la raison pour laquelle elle n'a pas lancé d'étude sur les freins au développement du transport scolaire en commun. Elle ne peut cependant se désintéresser de cette question fondamentale en mesure de réduire la thrombose routière. Elle n'a pas, non plus, entamé de discussion avec le rectorat sur la carte scolaire qui explique assez souvent les longs trajets pour que les élèves rejoignent le collège ou le lycée qui enseigne la spécialité qu'ils suivent.

V.6. 2. Le transport interurbain : le transfert d'une compétence en déshérence

La loi NOTRé a transféré la compétence de l'organisation du transport interurbain de voyageurs des départements aux régions, à compter du 1er janvier 2017. Cette compétence inclut l'aménagement des gares et des arrêts ainsi que celle du transport scolaire mais ne comprend pas les services de transport spécial des élèves handicapés vers les établissements scolaires qui demeurent de la compétence du département. Le transport urbain a, quant à lui, été transféré des communes aux EPCI.

Le transfert des compétences du transport interurbain entraîne la substitution des régions aux départements dans tous leurs droits et obligations.

Spécificité dans le paysage institutionnel régional, le Syndicat mixte des transports du Petit Cul-de-sac marin (SMT), créé en 2004, est responsable de l'organisation du transport urbain et interurbain sur une partie de la Grande Terre. La région, le département, la communauté d'agglomération de la Riviera du Levant et la communauté d'agglomération Cap Excellence sont membres de ce syndicat.

V.6.2. 1. Une erreur dans le calcul des charges à transférer

Les montants des charges transférées ont été définis en utilisant l'année 2015 comme référence, par accord du département et de la région. Ils ont été arrêtés par le préfet pris sur avis de la commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées (CLECRT), présidée par le président de la chambre régionale des comptes et composée paritairement de représentants élus de la région et du département. La commission a pris acte de l'accord des deux collectivités sur un montant de charges transférées de 7 766 788,93 € au titre du transport interurbain de voyageurs.

Le transfert s'accompagnait, de plus, d'un transfert de ressources des EPCI au titre de leur encaissement sur les parents d'élèves de recettes au titre du transport interurbain, d'un montant de 1 681 188,53 € à reverser à la région. Déduction faite de transferts en nature, le département devait reverser à la région 7 194 534,97 €. Or, sur la base du procès-verbal de clôture de la CLECRT, l'arrêté préfectoral a déduit à tort le montant de 1 681 188,53 € de la somme due par le département à la région, déjà pris en compte dans le calcul, comme le montre le tableau suivant :

Tableau n° 39 : Calcul du montant des charges et recettes de fonctionnement transférées (en €)

Dépenses (2015)		**Recettes (2015)**	
Transport routier régulier	891 512,58	Compensation annuelle du département à la région	7 194 534,97
Transport routier à la demande	46 870,34		
Entretien de la gare de Bergevin	31 997,74		
Transport scolaire : dotations aux autorités organisatrices du transport urbain	3 694 961,01		
Transport scolaire : prestations de transport	4 210 381,83	Ressources à transférer (EPCI)	1 681 188,53
Charges de personnel et coût des moyens techniques et transversaux	572 253,96 €	Partie valorisée des charges transférées	572 253,96
Total	**9 447 977,46**	**Total**	**9 447 977,46**

Source : CLECRT

V.6.2. 2. Des dépenses à compenser, fortement réduites en 2015

La région a récupéré une compétence avec des moyens réduits. En effet, les dépenses du département consacrées au transport interurbain et scolaire ont chuté de 40 % entre 2013 et 2015. Les subventions aux opérateurs du transport interurbain de droit privé se sont effondrées de 80 % en deux ans. La subvention de compensation tarifaire est passée de 35 % à 15 % des tarifs des entreprises, ce qui a précipité la faillite du système. Vu l'évolution des coûts du transport depuis 2007, les entreprises délégataires ne pouvaient pas équilibrer leurs comptes avec le nouveau montant fixé par le département juste avant le transfert.

Si une moyenne avait été établie sur les années 2013-2015, la dépense transférée aurait été évaluée à 12 087 523 € en fonctionnement, à ajouter à 442 662 € en investissement. La région a donc pris en charge une compétence dont la compensation financière a été sensiblement minorée par rapport à son coût réel.

V.6.2. 3. Une convention de 2013, conclue entre le département et la communauté d'agglomération du Nord-Basse Terre, viciée

La loi LOTI du 30 décembre 1982 précitée distinguait les services urbains, en zone dense, et les services non urbains, dans les zones moins denses. Les premiers étaient à la charge des communes, les seconds à la charge du département.

Une étude de 2010 du Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme (CERTU) soulignait déjà la confusion entre les lignes locales du réseau interurbain et les lignes des réseaux urbains des communes ou communautés de communes sur ce territoire.

Jusqu'en 2015, les EPCI n'avaient compétence que sur le territoire des communes urbaines, en tant que « *périmètres de déplacements urbains* ».

En 2013, une convention, conclue entre le département, le SMT et la communauté d'agglomération du Nord-Basse Terre (CANBT), a laissé à la charge de l'intercommunalité, à l'exception des arrêts de bus, des lignes de transport qui, dans les faits, étaient majoritairement interurbaines. Non conforme à la répartition légale des compétences, cette convention, échue en 2015, n'a pas donné lieu à prise en compte dans le calcul du transfert de charges.

V. 7. UN DEFAUT D'ANTICIPATION DANS LA PRISE DE COMPETENCE DU TRANSPORT

Les services régionaux n'ont pas anticipé ni suffisamment accompagné le transfert de compétence. Il a fallu attendre la refonte de l'organigramme général, fin juin 2017, pour disposer d'une organisation. Le directeur a été nommé tardivement.

La toute nouvelle direction des transports, qui gère des dispositifs de droits individuels, n'est pas dimensionnée pour concevoir et mettre en œuvre une stratégie. Elle comprend, en outre, peu d'agents expérimentés dans le domaine des transports.

V.7. 1. En ce qui concerne les transports scolaires

Sur le transport scolaire, conformément à la loi, la région a pris la compétence le 1er septembre 2017, sans préparation. Elle n'a pas voté le budget nécessaire à ce transport, alors que l'information existait dans la direction. De ce fait, les entreprises ont été payées en 2018 pour les prestations effectuées en 2017.

Le recrutement du chef de service du transport scolaire aurait dû être anticipé de plusieurs mois pour préparer l'accueil des agents et la prise en compte immédiate des chantiers.

V.7. 2. En ce qui concerne les transports interurbains

Les trois délégations de service public (DSP) existantes au moment du transfert ont disparu avant la fin de 2018. Deux d'entre elles ont été dénoncées par délibération régionale du 14 décembre 2017, pour manquement répété aux obligations réglementaires. La dernière, en procédure de redressement judiciaire, assurait encore un service régulier sur une ligne au 1er janvier 2018. Son contrat courait jusqu'au 13 mars 2019.

La région a conclu des conventions provisoires avec les transporteurs pour mettre en place des dessertes préfigurant les lignes régionales interurbaines, dans l'attente de l'aboutissement des procédures de passation des délégations de services public (DSP), prévues initialement pour juillet 2018 et repoussées à la fin de l'année 2019.

Ces conventions provisoires ne sont pas légales. L'article L. 1411- 1 du CGCT ne prévoit aucune exception à la règle de la publicité préalable dans le cadre des procédures de délégations de service public. La région, qui se réfère à l'arrêt n°396191 du 6 avril 2016 du Conseil d'Etat, dans sa délibération CR/2017-555 du 28 juin 2017, n'est objectivement pas dans la situation décrite par l'arrêt. Elle ne peut pas invoquer l'urgence face à des échéances connues qui pouvaient aisément être anticipées.

V.7. 3. Une relance des transports interurbains sans étude préalable des besoins

La région a défini un projet de lignes interurbaines après concertation avec les EPCI et les transporteurs. Ce projet a été soumis à la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) et doit faire l'objet, après une première délibération du conseil régional, à appel d'offres en vue de la dévolution de délégations de service public.

V.7.3. 1. <u>Plusieurs enjeux restent à surmonter</u>

Les marchés provisoires conclus fin 2018 par la région, dans l'attente de l'adoption de la DSP, se sont vus opposer les transporteurs mobilisés en intersyndicale, au motif que l'attribution de ces marchés risquait de créer un déséquilibre entre les transporteurs et nuisait aux négociations en cours entre eux pour la création de regroupements aux fins de répondre aux différents lots de la DSP. La région fait face aux mêmes difficultés que celles que le département avait rencontrées.

Le projet de voies réservées pour accroître la vitesse commerciale du transport collectif interurbain reste à financer, comme il a été indiqué *supra*.

Dans l'attente des choix stratégiques à arrêter, la région a maintenu à 15 % de la valeur faciale du ticket le taux de compensation de la charge de service public au bénéfice des sociétés délégataires. Même une compensation restaurée à 35 % serait l'inverse de celle observée en métropole : les usagers finançaient 17,4 % des charges d'exploitation (hors Ile-de-France) en 2002, l'évolution tendancielle vers un financement public très majoritaire s'est poursuivie depuis lors.

VI. LA GOUVERNANCE DE LA REGION : UNE ORGANISATION OPAQUE, TOURNEE VERS ELLE-MEME

VI. 1. UNE TRANSPARENCE INSUFFISANTE DANS LA PRISE DE DECISION

VI.1. 1. Le choix d'une large délégation à la commission permanente et au président

Le conseil régional peut déléguer une grande partie de ses attributions à sa commission permanente, en dehors des compétences que la loi attribue à l'assemblée délibérante. Se bornant à recopier l'alinéa 1 de l'article L. 4221-5 du CGCT, la conseil régional a, par délibération de chaque début de mandat, délégué l'ensemble des attributions juridiquement possibles à la commission permanente.

Sauf à La Réunion, les autres régions n'ont pas effectué ce choix. De ce fait, elles délibèrent lors de chaque session sur un nombre variable de projets, de 25 à 250. L'assemblée plénière de la région Guadeloupe examine en moyenne 4,7 points à l'ordre du jour dont 2,7 délibérations, soit de l'ordre de 15 délibérations par an entre 2014 et 2018, tandis que la commission permanente traite plus de 1 000 délibérations par an.

La chambre ayant fait observer que l'assemblée plénière du conseil régional n'était pas informée des décisions prises en son nom par la commission permanente, la région a

décidé d'assurer l'information de son assemblée plénière sur les décisions prises par délégation en commission permanente, depuis décembre 2018.

VI.1.1. 1. La composition de la commission permanente, de juin 2014 à décembre 2015, était irrégulière

L'article L. 4133-4 du CGCT en vigueur jusqu'au 1er mars 2014 limitait le nombre de vice-présidents (VP) membres de la commission permanente (CP) à 30 % de l'effectif du conseil, soit un plafond de 12 pour la Guadeloupe. La composition de la commission permanente de 2012 à 2014 respectait cette proportion.

Depuis le 1er mars 2014, le nombre de membres de la commission permanente, et non plus des VP, ne doit pas être supérieur au tiers de l'effectif du conseil régional. Or, au moment de la réélection de M. Victorin LUREL, la délibération CR/14-376 du 3 juin 2014 a élu 28 conseiller régionaux sur 41 pour composer la commission permanente. Elle ne respectait donc pas les dispositions légales.

L'ensemble des délibérations prises par une commission irrégulièrement constituée fragilise juridiquement l'ensemble des délibérations qu'elle a prises jusqu'en décembre 2015. En outre, des indemnités de vice-présidents ont été allouées à tort.

La composition de la commission permanente de la mandature 2016-2021, avec 13 membres dont le président, huit vice-présidents et quatre « *autres membres* », respecte la légalité.

VI.1.1. 2. La délégation de pouvoirs au président du conseil régional n'a jamais donné lieu à l'information obligatoire de l'assemblée sur les actes pris en son nom

Les pouvoirs propres du président du conseil régional sont complétés par des pouvoirs que lui délègue expressément l'assemblée délibérante, pouvoir dont l'exercice doit donner lieu un compte-rendu à chaque session d'assemblée du conseil régional, en vertu de l'article L. 4221-5 du CGCT.

Jusqu'en décembre 2018, les élus régionaux étaient privés de leur droit à l'information sur les décisions prises par le président par délégation du conseil régional.

VI.1.1. 3. La prise de décision des instances régionales est souvent entachée d'illégalité ou d'irrégularité

L'ordre du jour des séances plénières présente des anomalies préoccupantes.

L'article L. 4132-18 du CGCT interdit que des délibérations figurent en questions diverses ou soient ajoutées en séance. Or, aussi bien en assemblée plénière du conseil régional de Guadeloupe qu'en commission permanente, des projets de délibérations sont fréquemment présentés « *hors bordereau* », c'est-à-dire déposés sur table sans avoir respecté les délais légaux d'envoi aux élus.

Il existe pourtant une procédure d'urgence qui réduit à un jour franc l'envoi des projets de délibérations, sous condition d'en justifier les motifs (CE, 9 octobre 1963, Société immobilière d'investissement), à peine de nullité de la délibération (CE, 18 févr. 1998, n° 170709, Essey-lès-Nancy c/ C…).

Le conseil ne peut discuter une question qui n'a pas été inscrite sur l'ordre du jour figurant sur la convocation, exception faite des « *questions diverses* » et à la stricte condition qu'il s'agisse de questions d'importance mineure.

L'article L. 4132-12 du CGCT dispose que le procès-verbal de chaque séance, rédigé par un des secrétaires, est arrêté au commencement de la séance suivante. En réalité, le procès-verbal de la séance plénière est très régulièrement présenté avec plusieurs séances de retard et plusieurs procès-verbaux en retard sont approuvés à la même séance. Une telle pratique porte atteinte au droit à l'information des conseillers régionaux et des citoyens.

VI.1. 2. Un droit à l'information des citoyens longtemps négligé

L'article L. 4132-16 du CGCT impose la publication des délibérations du conseil régional et de la commission permanente. Toute personne a le droit de demander communication des délibérations et procès-verbaux des séances publiques du conseil régional, des délibérations de la commission permanente, des budgets et des comptes de la région ainsi que des arrêtés du président, dans les conditions prévues par l'article L. 311-9 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA).

En vertu de l'article L. 4141.1 du CGCT, c'est la publication ou l'affichage des actes pris par les autorités régionales qui les rend exécutoires après transmission au représentant de l'Etat dans la région.

La région, qui tient le recueil des actes administratifs à disposition du public à l'hôtel de région, s'est engagée à déposer en sus un exemplaire dans ses annexes du Raizet, de Marie-Galante et du Moule.

Plusieurs textes rendent obligatoire la mise en ligne d'actes du conseil régional :

- l'ensemble des actes administratifs des collectivités dans le cadre de l'ouverture des données publiques (« *opendata* »), dès lors qu'elles disposent d'un site internet et que ces actes sont dématérialisés (loi NOTRé) ;
- la synthèse du budget, le rapport d'orientations budgétaires, les rapports sur le budget prévisionnel et sur le compte administratif (articles L. 4313-1 et suivants du CGCT) ;
- les données essentielles concernant les subventions d'un montant supérieur à 23 000 € (décret 2017-779 du 5 mai 2017) et les aides économiques de plus de 500 000 € (RGEC du 17 juin 2014, article 9).

Recommandation n°12 : Améliorer l'information du citoyen par le respect des obligations en matière de publication numérique.

VI. 2. UN ORGANIGRAMME MODIFIE INCESSAMMENT

VI.2. 1. Un organigramme continuellement bousculé

L'organigramme régional de 2008 a peu changé dans sa structure générale jusqu'à décembre 2015. Il a néanmoins été réformé sept fois de 2010 à 2015. Après trois modifications, les 10 février 2011, 16 avril et 11 septembre 2012, il a de nouveau été

modifié les 5 mai et 23 septembre 2014, puis le 26 août 2015. L'organigramme du 5 mai 2014 aura tenu moins de deux mois.

Ces modifications ne relèvent pas de la mise à jour nominative normale à la suite des changements intervenus dans l'année mais de mouvements d'ampleur assez vaste de cadres et de créations ou de suppressions de directions ou de services. Quelle que soit le bien-fondé de chacun de ces changements, autant de modifications d'organigramme nuisent au travail de l'administration pour la mise en œuvre des décisions de l'exécutif.

L'organigramme peine, encore aujourd'hui, à être stabilisé. Si la nouvelle majorité régionale souhaitait une refonte de celui-ci, elle aurait dû être adoptée dans les tout premiers mois après l'élection pour mettre l'administration en ordre de marche pour la conduite des grands chantiers du mandat. Dix-huit mois ont été nécessaires pour que son architecture soit adoptée et présentée en juin 2017 aux représentants du personnel, avant d'être remise en cause en juillet 2018.

Le DGS n'a cessé de se voir confier sous son autorité directe (« en râteau ») toujours plus de directions et de chargés de mission. Un DGS de région a une mission de conseil, d'impulsion, de pilotage, de conduite du changement et de management. Le fait de devoir gérer en propre des directions ou des chargés de mission le distrait de ses missions propres par une charge de gestion quotidienne excessive.

Le cabinet dispose d'un service administratif et financier chargé des engagements et des mandatements financiers de ses activités et des commandes publiques. Selon la région, il s'agit de la mise en œuvre d'une priorité du président qui vise à raccourcir les délais de paiements. Cette organisation n'est pas conforme au droit. Ce poste devrait être rattaché à une direction administrative.

VI.2. 2. Une mobilité très forte des agents

La région n'a pas été en mesure de communiquer à la chambre les organigrammes nominatifs de septembre 2014 et d'août 2015, ce qui aurait permis de calculer le taux de rotation sur emploi des cadres de direction en 2015. La comparaison repose donc sur les organigrammes de mai 2014 et de juin 2017.

Alors que l'organigramme nominatif de mai 2014 comportait déjà 82 emplois de cadres de direction (directeurs et directeurs adjoints, chefs de service, chargés de mission) hors cabinet et emplois fonctionnels, l'organigramme de 2017 en comporte 119, soit, à niveau de responsabilité équivalent, une augmentation de 45 %.

Seulement 13 cadres de direction ont été maintenus sur leur poste. Sur 73 emplois pourvus de cadres de direction apparaissant sur l'organigramme de 2014, 31 cadres ne figurent plus dans l'organigramme en 2017.

En tout, 82 % des cadres de direction ont changé de poste entre 2014 et 2017. Une telle mobilité met à mal la continuité de la gestion, à l'instar de la direction générale-adjointe (DGA) *« Infrastructures, cadre de vie et aménagement du territoire »* qui voit changer onze de ses quinze cadres, ou de la direction générale-adjointe de « *l'emploi et du développement humain* » qui en voit changer treize sur dix-huit.

Le nouvel organigramme comprend 30 nouveaux cadres de direction déjà agents de la collectivité en 2014 et 26 issus de recrutements extérieurs. Au total, 89 % des cadres de

direction sont nouveaux sur leur emploi. A ce niveau de rotation des cadres, il est permis de parler de « *spoil system* » (système des dépouilles).

VI.2. 3. Des conséquences négatives sur le fonctionnement des services

Un tel processus de mobilité consomme beaucoup d'énergie et de temps et ne permet pas à l'administration de se consacrer à ses missions. La continuité du service est mise à mal par la perte de mémoire des services en termes de connaissances professionnelles, de métier, de procédures, d'identification des interlocuteurs internes et d'adaptation mutuelle aux différences individuelles de méthode de management.

Un certain nombre d'affectations de cadres de directions a concerné des personnes ayant de solides compétences techniques mais peu expérimentées en management ou, à l'inverse, des mutations internes de cadres expérimentés mais connaissant très peu, voire pas du tout, le domaine technique dans lequel ils étaient affectés. Même les contractuels, en principe recrutés à raison d'une compétence précise et qui n'ont pas droit à la mobilité des fonctionnaires, sont entrés dans ce mouvement.

Des emplois de direction restent durablement non pourvus : huit postes en mai 2014 et 18 en juin 2017. Ainsi, les cadres des autres directions et services doivent assurer l'intérim de ces directions et services, alors qu'ils sont eux-mêmes nouveaux dans la découverte de leur propre environnement professionnel.

Au total, cette mobilité très forte rend l'organisation peu efficace et contribue à expliquer les retards dans la gestion des projets, comme le présent rapport l'illustre sur plusieurs points.

VI. 3. UN POIDS EXCESSIF DU CABINET

VI.3. 1. Cabinet et administration régionale : des missions normalement distinctes

Le cabinet d'une collectivité territoriale est placé sous la hiérarchie directe de l'exécutif. Il est créé pour servir uniquement l'exécutif, dans son action politique et l'exercice du mandat électif. Les collaborateurs de cabinet ne rendent compte qu'à l'autorité politique, qui décide des conditions et des modalités d'exécution du service qu'ils accomplissent auprès d'elle.

En ce qu'ils conçoivent et suivent la mise en œuvre de la politique de l'exécutif, les membres du cabinet dérogent au principe de publicité et de non-discrimination des emplois. Ils sont ainsi recrutés *intuitu personae* et révoqués librement. Leur emploi ne peut excéder le terme du mandat de l'élu qui les a recrutés (article 110 de la loi du 26 janvier 1984 et décret 87-1004 du 16 décembre 1987). Il peut s'agir de non-fonctionnaires bénéficiant d'un contrat, comme de fonctionnaires titulaires qui doivent être, dans ce cas, détachés sur des emplois de cabinet.

Les missions du cabinet d'un exécutif territorial ne sont définies par aucun texte. Cependant, la distinction entre les fonctions politiques et les fonctions administratives a fait l'objet de plusieurs décisions de la justice administrative. Les collaborateurs de cabinet sont « *chargés d'exercer auprès* [des autorités territoriales] *des fonctions qui requièrent nécessairement, d'une part, un engagement personnel et déclaré au service*

des principes et objectifs guidant leur action politique, auquel le principe de neutralité des fonctionnaires et agents publics dans l'exercice de leurs fonctions fait normalement obstacle, d'autre part, une relation de confiance personnelle d'une nature différente de celle résultant de la subordination hiérarchique du fonctionnaire à l'égard de son supérieur » (CE, 26 janvier 2011, Assemblée de la Polynésie française, n° 329237).

La mission politique du cabinet peut être aisément circonscrite :

- conseil stratégique et politique auprès de l'exécutif régional, préparation des décisions au moyen, éventuellement, de dossiers fournis par les services ;
- mise en place de la stratégie politique (projet de mandat, définition des politiques publiques sectorielles) ;
- pilotage du projet de mandat (tableaux de bord, bilan) ;
- animation du groupe majoritaire (groupe de travail, formation, commissions) ;
- accompagnement des élus de l'exécutif dans l'exercice de leur délégation ;
- communication (réseaux sociaux, médias, communication de l'élu) ;
- relation avec les partenaires institutionnels voire les administrés (associations, commerçants, habitants) ;
- suivi des affaires proprement politiques (coordination des mandats de l'élu, rapports avec le parti politique, représentation à la demande de l'élu).

Ainsi, le juge administratif requalifie comme membres du cabinet les agents qui effectuent des missions politiques directement auprès de l'autorité territoriale (CE, 26 mai 2008, département de l'Allier, n° 288104), même s'ils ne figurent pas dans la liste officielle des collaborateurs de cabinet.

La direction du cabinet de la région Guadeloupe comprend une antenne à Paris, dotée de six à sept agents selon l'époque, dont trois cadres A. Or, il apparaît que :

- la région Guadeloupe n'a pas de compétence extraterritoriale ;
- la mission principale de l'équipe serait *« d'accompagner les Guadeloupéens, étudiants et salariés, dans leurs démarches » ;* or, la région Guadeloupe n'a pas non plus de compétences sociales et n'effectue pas ce suivi en Guadeloupe même.

Il s'agit donc bien d'une démarche politique et c'est à juste titre que cette antenne fait partie du cabinet. Cette présence peut être comparée à une permanence parlementaire. C'est d'ailleurs la vocation d'une telle permanence que de recevoir les administrés ou anciens administrés, qui sont aussi des électeurs potentiels.

Par définition, le cabinet n'est pas un service chargé de gestion. Il ne peut pas gérer de budget (sauf le budget de communication et de menus budgets comme les déplacements des élus) ou passer des marchés. Il ne peut pas exercer de fonction d'évaluation du personnel, sauf des assistants(es) qui y travaillent.

Cette distinction entre le cabinet, placé directement auprès du président hors hiérarchie administrative, et les services administratifs sous l'autorité du directeur général des services (DGS), a notamment pour objectif de protéger juridiquement l'exécutif par le respect de la distinction des deux sphères, la première étant dérogatoire aux principes généraux qui gouvernent la fonction publique alors que la seconde, s'inscrivant dans la

continuité de l'administration, est tenue à la stricte application du droit de la fonction publique.

VI.3. 2. Le large dépassement de la limite réglementaire de cinq collaborateurs de cabinet

En vertu de l'article 12 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987, le nombre de collaborateurs de cabinet d'une région de moins de 500 000 habitants est plafonné à cinq. Le nombre de collaborateurs de cabinet déclarés n'a jamais dépassé cette limite au cours de la période.

Cependant, sous les trois présidences, un certain nombre d'agents non déclarés collaborateurs de cabinet, titulaires et contractuels, ont exercé des fonctions politiques.

Le recrutement direct de contractuels au cabinet présume de leur fonction. L'examen des fiches de poste permet, au cas par cas, de déterminer ceux qui sont ou ne sont pas des collaborateurs de cabinet. C'est d'ailleurs bien la conception qu'en ont les trois ordonnateurs successifs, puisque les contractuels en question ne sont pas restés sur leur poste après l'alternance de 2016, voire après le changement de présidence en mai 2014.

Le titre et la fiche de poste ou, plus souvent, l'absence de fiche de poste, d'un certain nombre d'agents placés au cabinet ne peut laisser de doute quant à leur qualification d'emplois de cabinet.

Sous la présidence de Mme Josette BOREL-LINCERTIN, quatre cadres avaient le statut de collaborateurs de cabinet. Il convient de leur ajouter huit agents qui exerçaient des fonctions politiques de collaborateurs de cabinet : un chef de cabinet, deux conseillers, un contractuel (fonction non connue), un attaché contractuel mis en stage et titularisé alors même qu'il occupait un emploi au cabinet et était sous l'autorité du directeur de cabinet, un directeur de la communication, recruté par contrat, deux cadres titulaires, affectés à la direction adjointe du cabinet à Paris, dont la fonction était selon Mme BOREL « *d'assurer la représentation de la région Guadeloupe auprès des ressortissants guadeloupéens et du tissu associatif* » à l'instar d'une permanence parlementaire.

Le cabinet de Mme Josette BOREL outrepassait donc la règle. Pour l'ancienne présidente du conseil régional, « *de la même façon qu'aucun ministre ne pourrait fonctionner avec seulement 10 collaborateurs de cabinet, un exécutif régional ne peut correctement appréhender le fonctionnement de son administration et impulser des actions dans tous ses domaines de compétences avec seulement 5 collaborateurs*. »

Sous la présidence de M. Victorin LUREL, sur 15 collaborateurs de cabinet, quatre seulement étaient déclarés comme tels. Le cabinet de M. LUREL ne respectait pas, non plus, la règle, avec jusqu'à 10 collaborateurs non déclarés : un directeur-adjoint de cabinet, un chef de cabinet (jusqu'au 31 août 2014), un conseiller technique, un attaché contractuel déjà présent au cabinet de Mme BOREL et cité pour son affectation irrégulière, un attaché principal titulaire (fonction au cabinet non connue) à compter d'octobre 2014, un attaché contractuel recruté le 15 septembre 2014 (fonction non connue), une directrice de la communication, déjà présente au cabinet de Mme BOREL, ayant qualité de « *conseillère en communication politique* », un collaborateur de cabinet de juillet 2014 à décembre 2014, attaché contractuel à la direction de la communication

à compter de janvier 2015, les mêmes deux cadres titulaires, affectés à la direction-adjointe du cabinet à Paris, ainsi qu'un attaché stagiaire ne pouvant être affecté en cabinet ni sous l'autorité du directeur-adjoint de cabinet, comme déjà mentionné.

Interrogé, M. Victorin LUREL estime qu'« *avec cinq collaborateurs de cabinet face à plus de 1 100 personnes, le président ne peut absolument rien suivre lui-même, rien impulser avec une force suffisante pour convaincre et mobiliser les services. Malgré ce nombre, les services restent immensément hégémoniques et contrôlent tout le fonctionnement de la collectivité.* »

Sous la présidence de M. Ary CHALUS, sont déclarés collaborateurs de cabinet le directeur et le directeur-adjoint de cabinet, le chef et le chef-adjoint de cabinet, ainsi que, en 2016 et 2017, un cinquième collaborateur devenu « *inspecteur général régional* » en 2018, remplacé par le recrutement d'un inspecteur général de l'administration en octobre 2018.

En plus des cinq officiellement déclarés, neuf cadres doivent être considérés en 2017 comme des collaborateurs de cabinet : un conseiller du président, un chargé des relations avec les élus, un chargé de mission mis à disposition par Cap Excellence et chargé de l'événementiel, un chargé de mission des relations avec les collectivités publiques, du suivi des visites et des projets politiques, un conseiller technique chargé de l'enseignement supérieur (sachant qu'il existe un service administratif de dénomination équivalente sous l'autorité du DGS), un conseiller technique chargé des affaires européennes (sachant qu'il existe un service administratif de dénomination équivalente sous l'autorité du DGS), un conseiller technique chargé de la coopération (sachant que la région exerce des fonctions quasi-diplomatiques en vertu des articles L. 4433-4-2 et suivants du CGCT), un directeur de la communication antérieurement collaborateur de cabinet au département de la Guadeloupe, un assistant de projet sous l'autorité directe du directeur de cabinet.

M. CHALUS ne conteste pas ce fait mais indique que, dans les services rattachés au cabinet, les agents « *ne sont pas en situation de conseils directs à l'exécutif et ils ne peuvent être regardés comme ayant un engagement personnel et déclaré au service de sa politique.* »

La fonction des collaborateurs de cabinet cesse avec le mandat de l'exécutif qui les a nommés : une attachée titulaire juriste, collaboratrice sous la mandature précédente, est restée au cabinet, sans détachement sur emploi de collaborateur, jusqu'en juillet 2016.

L'ensemble des contrats irréguliers dépasse le quota autorisé de cinq collaborateurs de cabinet. Le cabinet de M. Ary CHALUS est en infraction avec la règle.

Recommandation n°13 : Cesser la pratique des collaborateurs occultes de cabinet et ramener leur nombre réel sous le plafond légal.

VI.3. 3. Trop de missions administratives gérées par le cabinet

Le cabinet, l'inspection générale et la direction générale des services sont placés directement sous l'autorité du président.

L'exécutif territorial compose librement le périmètre de son cabinet. Des services administratifs peuvent être ainsi placés sous l'autorité du directeur de cabinet. C'est le cas de la direction de la communication depuis 2014, par exemple. Les agents de ces directions et services ne sont pas des collaborateurs de cabinet puisque leur fonction, bien que proche du pouvoir politique, est administrative. La plupart sont donc fonctionnaires.

Si le périmètre du cabinet n'est défini dans aucun texte, il est admis par exception que certains services soient rattachés au cabinet plutôt qu'au DGS. Il n'est pas anormal que le cabinet, au sens large, se compose d'une vingtaine d'agents. Cependant, l'ensemble des services administratifs sont, de droit, sous l'autorité du directeur général des services (DGS), en vertu de l'alinéa 3 de l'article 2 du décret 87-1101 du 30 décembre 1987 qui définit clairement la mission du DGS de la région : « *le directeur général des services du département et le directeur général des services de la région sont chargés, respectivement sous l'autorité du président du conseil général et du président du conseil régional, de diriger l'ensemble des services du département ou de la région et d'en coordonner l'organisation*. »

Les services du cabinet de la mandature 2010-2015 comprenaient 97 agents en 2014 sous la présidence de Mme Josette BOREL, 106 en 2015 sous la présidence de M. Victorin LUREL. Celui de la mandature 2016-2021 comprenait 109 membres en 2016, 106 en 2017 et 114 en 2018. En outre, les agents rattachés directement à la présidence étaient 18 en 2017 et 27 en 2018. L'annexe 2 présente, par année, la liste des directions et services placés sous l'autorité du cabinet.

De manière générale, l'effectif du cabinet des présidents successifs du conseil régional est très élevé et n'a guère d'équivalents au regard de la population régionale. Il dépasse celui observé dans des grands ministères. Hors agents des lycées, la présidence et le cabinet *largo sensu* représentent un sixième des emplois du conseil régional en 2014 et 2015 et un emploi sur sept en 2016 et 2017.

Ce nombre ne respecte pas les dispositions du décret 87-1101 susmentionné selon lequel l'ensemble des services doit être placé sous l'autorité du DGS, en vertu du critère de distinction entre sphère politique et sphère administrative. Il ne respecte pas le principe de neutralité des fonctionnaires et agents publics dans l'exercice de leurs fonctions (article 25 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et devoirs des fonctionnaires).

Dans sa réponse à l'analyse de cette situation par la chambre régionale des comptes, la région justifie cette situation en s'appuyant sur un arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux (17 septembre 2018, n°188X02386) qu'elle interprète de manière erronée : la cour d'appel a rejeté le recours non sur le fond mais parce que les requérants n'apportaient aucun élément probant au soutien de leurs moyens.

La proximité entre l'administration et le cabinet sur des sujets qui peuvent nécessiter une grande réactivité et une bonne compréhension des enjeux politiques, est une question d'organisation interne et non d'exigence de loyauté politique.

Une délibération ou une décision administrative doit respecter un processus de préparation. Avant de parvenir au DGS et *a fortiori* aux élus, les projets préparés par les services sont normalement expertisés sous l'angle juridique et financier par les deux directions concernées, afin que le décideur puisse vérifier qu'il a le droit et les moyens de les prendre. En effet, quelle que soit le sens d'une décision sur le plan politique, elle doit toujours respecter le droit et les règles de gestion des finances publiques.

Un certain nombre de dossiers régionaux échappe ainsi au circuit hiérarchique normal des parapheurs. Par exemple, sur l'ensemble des décisions prises en commission permanente, le 15 novembre 2017 :

- 15 projets de délibérations n'avaient pas été soumis à la direction juridique, alors qu'ils présentaient des risques juridiques ;
- 12 projets n'avaient pas été soumis à la direction des affaires financières alors même qu'ils emportaient des conséquences financières ;
- aucun des projets en question ne nécessitait de procédure d'urgence, procédure qui au demeurant pouvait être gérée par les deux directions, non consultées.

Les envois des projets aux élus ne respectent pas les délais légaux : le 28 juin 2017, sept projets de délibérations ont été proposés « hors bordereau » à la commission permanente et, de nouveau, 41 le 19 janvier 2018, entre autres exemples.

Le président du conseil régional est, seul, chargé de l'administration régionale. Il est le chef des services de la région. Il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, donner délégation de signature en toute matière au DGS et aux DGA, ainsi qu'aux responsables des services. Aucune disposition du CGCT ne prévoit en revanche la possibilité pour une autorité territoriale de déléguer sa signature à un collaborateur de cabinet. Les arrêtés de délégation de signature aux collaborateurs du cabinet doivent être rapportés.

Au cours de la procédure contradictoire, l'ordonnateur a opposé un arrêt du Conseil d'Etat (CE, 16 septembre 2005, ville de Paris, n° 280202) fondé sur un texte qui n'est applicable qu'aux villes de Paris, Lyon et Marseille. Il a invoqué aussi l'article L. 231 du code électoral, qui n'a pas vocation à ouvrir un droit à la délégation de signature, prérogative du CGCT, mais à définir les inéligibilités : ainsi un directeur de cabinet qui aurait eu une délégation de signature, bien qu'illégale, devrait être regardé comme un chef de service et donc ne pourrait se présenter aux élections locales.

Cette observation doit être rapprochée de celle, formulée au chapitre relatif à la perte de la clause de compétence générale, que la base juridique et la motivation de l'intérêt régional faisaient très souvent défaut dans les délibérations. Il a également été observé que le contrôle budgétaire était insuffisant.

Recommandation n°14 :	**Respecter les prérogatives respectives du cabinet et du DGS, en prenant appui sur la distinction de l'arrêt du Conseil d'Etat du 26 janvier 2011, Assemblée de la Polynésie française.**
Recommandation n°15 :	**Sécuriser juridiquement et budgétairement les délibérations par le visa préalable et systématique des directions concernées.**

VI. 4. L'INSPECTION REGIONALE : UN PROJET HORS NORME

L'inspection régionale a été instituée avant 2014. En 2014 et en 2015, elle était composée d'un inspecteur général, assisté de moins d'une dizaine de collaborateurs. En 2016, elle a été dotée d'un collaborateur de cabinet en cumul d'activité, chargé de la préfiguration de la nouvelle inspection.

La notion d’inspection territoriale n’est prévue et encadrée par aucun texte. Il s’agit d’une innovation relativement récente des plus grosses collectivités territoriales. L’inspecteur général régional lui-même n’est pas un collaborateur de cabinet mais il peut être placé directement auprès du président. Sa fonction n’est pas politique mais bien administrative. Il ne s’agit pas d’un emploi fonctionnel mais d’une fonction qui ne correspond à aucun grade en particulier, même si son titulaire doit être très expérimenté.

Une mission de préfiguration ayant eu pour mission d’en revoir complètement l’organisation, l’inspection est censée ne pas avoir existé de 2016 à juillet 2018. Dans les faits, elle a existé de manière officieuse. En effet, sa création n’a pas respecté la consultation obligatoire des représentants du personnel, à l’exception de l’inspecteur général lui-même, désigné sur l’organigramme présenté au comité technique dès le 31 mai 2017. Or, les agents ont été positionnés progressivement à l’inspection dès 2016 : ils étaient neuf en novembre 2017 et 14 en décembre 2017.

Le projet d’inspection générale régionale est ambitieux. Il comprend quatre missions, chacune ayant à sa tête un ou deux inspecteurs régionaux :

- la mission d’audit des fonds européens ;
- la mission de contrôle et d’évaluation des organismes associés ;
- la mission de l’audit, de l’évaluation des politiques publiques, des systèmes d’information et de la démarche qualité ;
- la mission du contrôle interne et des enquêtes administratives.

Il dispose d’un déontologue et d’un référent de la protection des données. Son effectif total est de 24 agents, dont 17 cadres A. Cette inspection dispose d’un budget et sous-traite certains contrôles par marché public de prestation externe.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la région Guadeloupe souligne l’existence de missions d’inspections dans d’autres régions (Ile-de-France, Pays-de-la-Loire). Le principe même de l’existence d’une inspection générale n’est pas mis en cause par la chambre. C’est sa dimension et son coût pour le contribuable et sa production qui suscite la critique. Ainsi, la région Guadeloupe compare son organisation à des régions dont la population atteint, respectivement 12,21 Mhab. et 3,787 Mhab. L’effectif de l’inspection générale de la région Ile-de-France, créée en 1996, n’était que de neuf personnes en 2017 (six inspecteurs généraux, un chargé de mission, deux assistantes) pour un effectif de 10 400 agents (dont 8 500 agents techniques affectés aux lycées), tandis que l’inspection régionale des Pays-de-Loire était encore en projet en 2018. Aucune inspection de cette dimension n’a été identifiée au sein des autres régions françaises.

Le choix du rattachement au président est affaire d’opportunité. Cependant, dès lors que l’inspection générale régionale est susceptible de réunir toute une direction, elle doit, en droit, être placée auprès du DGS qui a vocation à diriger l’ensemble des services de la région (décret 87-1101 déjà cité). Un tel positionnement n’interdit pas que l’inspection puisse rédiger une partie de ses rapports à l’attention exclusive du président.

Sur la période 2014-2015, l’inspection générale régionale n’a été en mesure de présenter que deux rapports d’une dizaine de pages. Pour la période de préfiguration (de 2016 à mi-2018), elle n’en a présenté que quatre dont la discutable expertise juridique et technique sur laquelle s’est fondée la région pour transformer l’établissement public administratif Guadeloupe Formation en établissement public industriel et commercial.

ANNEXES

Annexe n° 1. Bilan du suivi des recommandations

Tableau n° 40 : Bilan des mesures mises en œuvre à la suite des recommandations de la chambre, formulées dans son rapport d'observations de 2014

	Intitulé de la mesure	Niveau de mise en œuvre de l'objectif intermédiaire	Niveau de mise en œuvre de l'objectif final
	L'information financière		
1	**Améliorer la présentation des annexes budgétaires réglementaires, notamment pour :**		**Partiellement**
	la production des annexes obligatoires	Partiellement	
	la dette garantie	Oui	
	les immobilisations	Non	
	les participations et créances rattachées	Partiellement	
	les prêts et avances consentis	Partiellement	
	les concours apportés à des tiers	Partiellement	
	informations sur les dépenses de formation professionnelle des jeunes	Partiellement	
	La fiabilité des comptes		
2	**Rattacher toutes les charges et tous les produits à l'exercice**		**Partiellement**
3	**Régulariser les comptes de bilan, notamment :**		**Partiellement**
	supprimer les participations dans des sociétés dissoutes	Oui	
	régulariser les comptes d'immobilisations et procéder au transfert des biens qui ne sont pas destinés à demeurer dans le patrimoine de la région.	Non	
	poursuivre la constitution de l'inventaire de la région, en collaboration avec le payeur régional	Non	
4	**Régulariser les provisions et les dotations, notamment :**		**Partiellement**
	augmenter les provisions pour dépréciation d'actif	Non	
	adopter des admissions en non-valeur	Partiellement	
	prendre en compte l'ensemble des amortissements des biens corporels, sauf exception réglementaire	Oui	
5	**Modifier la prise en compte de la charge des BEA en distinguant investissement, fonctionnement et endettement.**		**Oui**
6	**Percevoir les produits locatifs**		**Partiellement**
7	**Améliorer les procédures de gestion pluriannuelle des crédits, notamment :**		**Non**
	préciser le règlement financier (sur la répartition des compétences en matière budgétaire et financière, les délégations de signature, la chaîne comptable)	Non	
	réexaminer les AP/AE atteintes de caducité et améliorer la lisibilité de la programmation pluriannuelle.	Non	
8	**Faire valoir la totalité des droits de la région dans les garanties prises dans le cadre des avances remboursables.**		**Partiellement**
9	**Homogénéiser les définitions et les données statistiques entre partenaires afin de garantir la fiabilité et la qualité des remarques formulées et par conséquent celle des orientations choisies.**		**Oui**

10	**Effectuer un toilettage régulier des autorisations d'engagement votées par les directions et services de la collectivité impliqués.**		**Non**
	La formation professionnelle		
11	**Renforcer la démarche de suivi de l'activité et de l'efficience dans les diverses conventions :**		**Partiellement**
	définir des indicateurs de résultats s'inscrivant dans une logique de mesure d'efficience	Non	
	formaliser le suivi du CARIF-OREF	Oui	
	intégrer la définition d'objectifs de résultat et non pas d'objectifs d'utilisation de crédits dans la convention avec la cité des métiers	Non	
	généraliser les prescriptions relatives aux conditions de versement des subventions à l'ensemble des conventions signées par la région	Oui	
12	**Mettre en concurrence les prestations actuellement réalisées sous convention et avenants par l'Agence de service et de paiement**		**Oui**
13	**Généraliser le préapprentissage à destination des jeunes sortis du système scolaire sans qualification dans l'ensemble des centres de formation des apprentis**		**Non**
14	**Conclure les conventions annuelles de déclinaison du CPRDF en début d'exercice :**		**Non**
	dans un esprit de formalisation des contributions de chaque partenaire, et dans un laps de temps compatible avec leur réelle mise en œuvre	Oui	
	avec une convention spécifique de déclinaison du CPRDF dédiée à la formation professionnelle et à l'insertion du public en situation de handicap	Non	
	définir des objectifs quantitatifs et des indicateurs en vue de l'évaluation à venir du CPRDFOP	Non	
	contribuer à la structuration de la filière professionnelle de la formation continue	Non	
	engager dans une démarche de promotion et de développement de la validation des acquis de la formation ou de la certification	Partiellement	

Source : chambre régionale des comptes

Annexe n° 2. Charges de personnel de la région Guadeloupe

Tableau n° 41 : Structure et évolution des charges de personnel (montants en euros)

	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**Evol. globale 2017/2014**	**Evol. moyenne annuelle 2017/2014**
Personnel titulaire	32 397 875	32 611 311	32 991 195	35 399 579	9,27 %	3,00 %
Rémunération	27 420 028	27 660 766	28 203 855	30 181 202	10,07 %	3,25 %
NBI	382 564	377 831	343 024	372 400	-2,66 %	-0,89 %
Autres indemnités	4 595 283	4 572 714	4 444 315	4 845 977	5,46 %	1,79 %
Personnel non titulaire	3 212 836	3 755 691	6 065 935	8 496 099	164,44 %	38,29 %
Rémunération	2 905 230	3 512 897	6 065 935	8 496 099	192,44 %	43,00 %
Primes et autres indemnités	307 607	242 794	0	0	-100,00 %	-100,00 %
Autres rémunérations (emplois aidés…)	477 789	1 053 077	992 629	876 373	83,42 %	22,41 %
Rémunérations hors charges sociales	**36 088 500**	**37 420 078**	**40 049 759**	**44 772 051**	**24,06 %**	**7,45 %**
Charges sociales	10 790 435	10 838 405	11 632 316	13 028 748	20,74 %	6,48 %
Impôts et taxes sur rémunérations	306 589	312 811	344 824	405 855	32,38 %	9,80 %
Prestat. fam., chômage, méd. du travail	284 380	360 078	370 707	258 899	-8,96 %	-3,08 %
Autres charges	975 427	970 920	1 043 921	1 105 620	13,35 %	4,26 %
Total charges de personnel	**48 445 331**	**49 902 292**	**53 441 527**	**59 571 172**	**22,97 %**	**7,13 %**

Source : comptes de gestion de 2014 à 2017 de la région Guadeloupe

Annexe n° 3. Projection financière sur 2019-2020

Tableau n° 42 : Évolution estimée de l'excédent de fonctionnement, toutes choses égales par ailleurs (en millions d'euros)

	Réalisé		Estimé	
	2017	**2018**	**2019**	**2020**
RRF (tendance)	290,7	298,7	302,3	308,2
DRF (tendance) [8]	212,2	214,3	217,8	220,6
+ Charges nouvelles, conjoncturelles et structurelles		21,2	(9)41,3	(10)37,0
Dépenses probables (DRF + nouvelles charges)		235,5	259,1	257,6
Dépenses déduites du plafond (hypothèse)		(11)16,5	(12)23,9	(13)19,8
Dépenses au sens du contrat de Cahors		219	235,2	237,8
Plafond de dépenses	212,0	214,6	217,2	219,9
Pénalité (75 % du différentiel plafonnée à 2 % des RRF, hypothèse)	-	3,3	6,0	6,1
Capacité d'autofinancement (CAF) brute, après pénalité	78,5	59,9	37,2	44,5
Charges de remboursement du capital de la dette	28,0	23,7	21,0	(14)20,4
CAF nette ou autofinancement, après pénalité	**50,5**	**36,2**	**16,2**	**24,1**

RRF : recettes réelles de fonctionnement ;
DRF : dépenses réelles de fonctionnement ;
CVAE : contribution sur la valeur ajoutée des entreprises
Source : projection financière de la chambre régionale des comptes

---

[8] L'évolution spontanée des dépenses a été évaluée à + 1,7 % par le cabinet Klopfer, y compris la masse salariale pour 2,5 %. Votre rapporteur a comptabilisé l'évolution de la masse salariale en dépenses nouvelles (recrutements) et ramené l'évolution des autres postes de dépense à +1 %/an.

[9] Dépenses de personnel : + 15,5 M€ par rapport à 2017, dépenses de transports : +7,7 (BP 2019), remboursement CVAE au département 3*3,7 M€, dépenses au titre des fonds européens : + 5,1 M€ par rapport à 2017 (BP 2019), ANV 1,9 M€

[10] Dépenses de personnel : + 17,2 M€, dépenses de transports : +9,7 (estimation CRC), remboursement CVAE au département 3,7 M€, dépenses au titre des fonds européens : + 6,4 M€ par rapport à 2017 (estimation CRC).

[11] La chambre considère que la dotation à Guadeloupe formation pour 4,7 M€ est une subvention non éligible.

[12] Dépenses de transports interurbains et scolaires : 8 M€, soit +7,7 M€ au-dessus des dépenses de 2017, remboursement de la quote-part de CVAE au département : 3 fois 3,7 M€, dépenses au titre des fonds européens +5,1 M€ par rapport à 2017.

[13] Dépenses de transports interurbains et scolaires : 10 M€, soit + 9,7 M€ au-dessus des dépenses de 2017 remboursement de la quote-part de CVAE au département : 3,7 M€. Dépenses au titre des fonds européens : + 6,4 M€ par rapport à 2017.

[14] Dont 1,1 M€ au titre de l'emprunt de 23 M€ à contracter en 2019.

Annexe n° 4. Effectif du cabinet du président du conseil régional, de 2014 à 2018

Nombre d'agents du cabinet	Direction du cabinet	Présidence	Autres services sous l'autorité du cabinet
Janvier à avril 2014 Présidence Mme Josette BOREL-LINCERTIN **97** agents dont **23** à la présidence et au cabinet *stricto sensu*	Basse-Terre : 11 Paris : 8	Présidence : 2 Inspection générale : 2	Direction de la communication : 8 Service automobile : 23 Service courrier : 13 Service accueil et protocole : 18 Service sécurité : 12
Mai à décembre 2014 Présidence M. Victorin LUREL **103** agents dont **24** à la présidence et au cabinet *stricto sensu*	Basse-Terre : 14 Paris : 6	Présidence : 2 Inspection générale : 2	Direction de la communication : 9 Direction des assemblées : 6 Service automobile : 23 Service courrier : 13 Service accueil et protocole : 16 Service sécurité : 12
Année 2015 Présidence M. Victorin LUREL **106** agents dont **24** à la présidence et au cabinet *stricto sensu*	Basse-Terre : 12 Paris : 7	Présidence : 3 Inspection générale : 2	Direction de la communication : 11 Direction des assemblées : 6 Service automobile : 24 Service courrier et accueil : 21 Service protocole : 3 Service sécurité :9 Cellule huissiers : 8

Année 2016 Présidence M. Ary CHALUS **109** agents dont **29** à la présidence et au cabinet *stricto sensu*	Basse-Terre : 15 Paris : 6	Présidence : 1 Inspection générale : 0 Contrôle de gestion : 7	Direction de la communication : 4 Direction de la coopération : 8 Service automobile : 23 Service courrier et accueil : 22 Service protocole : 2 Cellule huissiers : 8
Année 2017 Présidence M. Ary CHALUS **106** agents dont **39** à la présidence et au cabinet *stricto sensu*	Basse-Terre : 15 Paris : 6	Présidence : 2 Inspection générale : 14 Contrôle de gestion : 2	Direction de la communication : 3 Direction de la coopération : 7 Direction des affaires européennes et partenariales : 4 Service automobile : 21 Service courrier et accueil : 22 Service protocole : 2 Cellule huissiers : 8
Année 2018 Présidence M. Ary CHALUS **114** agents dont **47** à la présidence et au cabinet *stricto sensu*	Basse-Terre : 15 Paris : 6	Présidence : 4 Inspection générale : 23	Direction de la communication : 3 Direction de la coopération : 7 Direction des affaires européennes et partenariales : 4 Service automobile : 21 Service courrier et accueil : 22 Service protocole : 2 ; Cellule huissiers : 7

Nota : l'organigramme de 2016 n'a été officialisé que le 27 juin 2017 mais, par souci de permanence de la méthode, les services affichés au cabinet en 2017 ont été considérés déjà existants comme tels en 2016

Source : organigrammes et extractions de paie de la région Guadeloupe



Les publications de la chambre régionale des comptes
de la Guadeloupe
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/guadeloupe-guyane-martinique

Chambre régionale des comptes de la Guadeloupe

Adresse postale : Parc d'activités La Providence – Kann'Opé – Bât. D - CS 18111
97181 LES ABYMES CEDEX

Adresse électronique : *antillesguyane@crtc.ccomptes.fr*